

Kennis in plattelandsvernieuwing

Achtergrondstudie voor de verkenning plattelandsontwikkeling

Deze studie werd uitgevoerd in opdracht van de Nationale Raad voor
Landbouwkundig Onderzoek door:

Ir. W. de Haas (projectleider) (DLO-Staring Centrum)

Ir. L. Adolfse (LUW-Leerstoeelgroep Voorlichtingskunde)

Drs. E. Dammers (DLO-Staring Centrum)

Drs. M. Horrevoets (TNO-INRO)

Dr. M. de Lange (TNO-INRO)

Ir. L. Langerak (TNO-INRO)

Prof.Dr. C. van Woerkum (LUW-Leerstoeelgroep Voorlichtingskunde)



Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek

Postbus 20401

2500 EK Den Haag

tel.: 070 378 56 53

internet: <http://www.agro.nl/nrlo/>

ISBN: 90 - 5059 - 045 - 4

Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.

NRLO-rapport nr. 97/33, Den Haag, december 1997

Ten Geleide

Bij de uitvoering van de NRLO-verkenning plattelandsontwikkeling werd vastgesteld dat er een gebrekkig inzicht bestond in de onderlinge relatie tussen kenniscreatie, kennisgebruik en plattelandsvernieuwing. De studie "Kennis in plattelandsvernieuwing" beoogt dat inzicht te vergroten. Zij gaat over vernieuwingsprocessen op het platteland en vooral over de vraag welke rol (nieuwe) kennis daarbij speelt.

Door de NRLO is eerder (NRLO 97/17) naar voren gebracht dat er een drietal te onderscheiden domeinen zijn met betrekking tot kennis en innovatie. Dat zijn achtereenvolgens de (fundamentele) kennisgeneratie, de ontwikkeling van technologieën en kundes en innovatieprocessen. Ieder van die domeinen kent zijn eigen procesgang en vraag-/aanbodmechanisme en vraagt ook om specifieke aansturing. De samenhang tussen die domeinen is niet eenduidig te karakteriseren: soms geven innovatieprocessen de impuls tot de ontwikkeling van nieuwe technologieën of kundes en soms leidt nieuwe wetenschappelijke kennis tot technologieën of kundes die vervolgens tot innovaties leiden.

In deze studie, die het karakter heeft van een quick scan, wordt een vijftal case studies uitgevoerd naar de vraag hoe in de praktijk van plattelandsvernieuwing de vraag naar, en de creatie en inzet van kennis verloopt. Er is gekozen voor het perspectief van de innovatoren. Het betreft hier een voorstudie die mede tot doel had om een analysekader te ontwikkelen en dit uit te proberen in de uitgevoerde cases. Naast het analysekader levert de voorstudie een aantal interessante inhoudelijke resultaten op. In geen van de cases is gebleken dat er een problematisch gebrek aan bepaalde kennis bestond; wel is gesignaleerd dat binnen innovatieprocessen een overzicht van beschikbare kennis ontbreekt; van een adequate kennislogistiek is veelal geen sprake.

Voor scherpere indicaties en aanbevelingen over de wisselwerking tussen plattelandsvernieuwing, kennisgebruik en kenniscreatie is een grondiger en meer toegespitste verkenning nodig. Deze zal van januari tot mei 1998 worden uitgevoerd.

Ondertussen zullen de resultaten van deze studie worden benut voor de verkenning plattelandsontwikkeling die door de NRLO wordt uitgevoerd.

De projectleider van deze verkenning is Dr. H. Hetsen van het Bureau NRLO.

Dr.Ir. A.P. Verkaik,

Directeur Bureau NRLO.

Inhoudsopgave

Ten Geleide	i
Samenvatting	1
1. Inleiding	3
2. Plattelandsvernieuwing en kennisvragen: een kader	5
2.1. Een typologie van plattelandsvernieuwing	5
2.2. Een actorgerichte benadering	7
2.3. Deelprocessen van innovaties	11
2.4. Activiteiten in innovaties	12
2.5. Een typologie van kennisvragen	14
3. Plattelandsvernieuwing	19
3.1. Inleiding	19
3.2. Profileren op smaak	19
3.3. Een quotum aan geneeskraft	22
4. Milieucoöperatie de Peel	25
4.1. Inleiding	25
4.2. Type plattelandsvernieuwing	25
4.3. Kennisvragen bij het behoud van De Peel	25
4.4. Samenvatting	29
5. Bosaanleg op landbouwgronden	31
5.1. Inleiding	31
5.2. Type plattelandsvernieuwing	31
5.3. Kennisvragen bij de bosaanplant in Westerwolde	32
5.4. Samenvatting	35
6. Waardevol Cultuurlandschap Midden-Limburg	37
6.1. Inleiding	37
6.2. Type plattelandsvernieuwing	38
6.3. Kennisvragen bij het cultuurlandschap Midden-Limburg	38
6.4. Samenvatting	40

7. Ruimtelijke Ordenings- en Milieuproject Zuidoost-Friesland	41
7.1. Inleiding	41
7.2. Type plattelandsvernieuwing	41
7.3. De ammoniakaanpak in Zuidoost-Friesland	42
7.4. Samenvatting	45
8. Conclusies en aanbevelingen	47
8.1. Conclusies	47
8.2. Aanbevelingen	53
Literatuur	57
Bijlage 1: Respondenten	59
Summary	61

Samenvatting

De NRLO heeft aan DLO-Staring Centrum, LUW-Voorlichtingskunde en TNO-INRO opdracht gegeven tot een quick-scan over de rol van kennis in platteland vernieuwing. Daarbij valt te denken aan kennis over potenties van het platteland, over ontwikkelingen die het platteland beïnvloeden, over sturingsprocessen, over markten voor nieuwe producten en dergelijke.

De quick-scan is bedoeld om richting te geven aan uitgebreider en diepgaander onderzoek waarin de rol van kennis in platteland vernieuwing zal worden onderzocht. Met het oog daarop is een analysekader ontwikkeld dat geschikt is voor de typering van innovatieprocessen en van de kennisvragen die zich daarbij voordoen. Het kader is op een iteratieve manier tot stand gekomen: er werd een voorlopige versie van het kader ontwikkeld, deze versie werd toegepast op een aantal casus en naar aanleiding daarvan werd het kader weer aangepast. Deze cyclus is een aantal malen doorlopen.

De uiteindelijke versie van het analysekader bevat de volgende elementen:

- een typering van innovatieprocessen bij platteland vernieuwing, onderscheiden naar inhoud (produkt differentiatie, technologie vernieuwing, geografische vernieuwing) en proces (vernieuwende werkwijzen, nieuwe organisatievormen);
- een typering van deelprocessen in innovaties (problematiseren, uitvinden, initiëren, implementeren, incorporeren);
- een typering van activiteiten in innovaties (inhoudelijk leren, onderhandelen, faciliteren);
- een typering van kennisvragen (toepassingen, inhoud, kennisbron, methoden en technieken).

Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat de rol van kennis in platteland vernieuwing alleen goed begrepen kan worden als de actoren met hun doelen, opvattingen en activiteiten als vertrekpunt worden genomen. Het kader is daarom gaandeweg veranderd van een systeemmodel in een actorenmodel. Daarnaast werd duidelijk dat het denken in termen van 'fasen' in een innovatieproces nogal mechanisch en lineair is. Dit denken heeft dan ook plaats gemaakt voor een denken in termen van 'deelprocessen'. Verder is wat betreft beleidsinnovaties aansluiting gezocht bij de termen die gebruikelijk zijn in de praktijk en de literatuur over beleid, zoals 'ontwerpen van beleidsalternatieven' in plaats van 'uitvinden'.

Bij de keuze van de casus is gezocht naar een zo groot mogelijke variëteit aan typen platteland vernieuwing. De casus 'Profileren op smaak' en 'Een quotum geneeskraft' hebben betrekking op produkt vernieuwing door boeren. Beiden spelen zich af in de *streek*.

In het Ruimtelijke Ordenings- en Milieuproject Zuidoost-Friesland voltrekt zich een innovatie binnen het *beleid*: de overgang van een depositiegerichte naar een emissiegerichte amoniakaanpak. De casus 'Milieucoöperatie De Peel', 'Bosaanleg op landbouwgronden' en 'Waardevolle Cultuurlandschap Midden-Limburg' nemen tussenposities in.

De quick-scan maakt duidelijk dat de kennisvragen nogal verschillen per innovatie. Hoewel kennis die in de praktijk ontwikkeld is in alle casus een belangrijke rol speelt, ligt er ook in meerdere of minder mate een rol voor de kennis die wordt geleverd door kennisinstellingen. Zo staat bij het WCL-project Midden-Limburg de behoefte aan ervaringskennis voorop, maar is er daarnaast ook behoefte aan bestuurskundige kennis over het ontwerpen van een organisatiestructuur. Bij het ROM-project Zuidoost-Friesland is er sterke behoefte aan kennis geleverd door kennisinstellingen, vooral aan specifieke kennis over maatregelen en hun milieu- en bedrijfseconomische effecten.

Uit de casus komt naar voren dat de betrokken actoren wat betreft de kennis die door kennisinstellingen wordt geleverd vooral behoefte hebben aan *toegepaste* wetenschappelijke kennis. Deze kennis zou vooral integraal moeten zijn (betrokken op meer sectoren), geïntegreerd (transdisciplinair), gebruikgericht (conceptueel, instrumenteel), snel beschikbaar (op het moment dat de actoren er behoefte aan hebben) en laagdrempelig (toegankelijk, begrijpelijk). Voor de kennisinstellingen betekenen deze kenniswensen dat zij zich niet alleen zouden moeten concentreren op het verzamelen van kennis, maar ook op consultatie. Het tijdig leveren van kennis vergt dat een issue-gerichte methodologie wordt toegepast waarin veel aandacht is voor timing. Verder is het denkbaar dat er regionale kenniscentra worden opgericht.

Bij een uitgebreider en diepgaander onderzoek zou het interessant zijn om niet alleen aandacht te besteden aan de kennisvragen die zich voordoen bij plattelandsvernieuwing, maar ook aan de factoren die daarop van invloed zijn. Daarbij is op de eerste plaats te denken aan het type innovatie, zoals in de quick-scan ook al is verkend. Daarnaast kan gedacht worden aan: de mate van conflict, de beschikbaarheid van financiële middelen en autonome ontwikkelingen (economische groei, vrije tijdsbesteding van mensen).

In een dergelijk vervolgonderzoek verdient het de voorkeur om opnieuw een zo groot mogelijke variëteit aan innovaties te analyseren: naast innovaties in de streek ook beleidsinnovaties; naast innovaties die vanuit een gebied komen, zijn er ook innovaties die vanuit het beleid worden geïnitieerd, wat betreft beleidsinnovaties niet alleen procesvernieuwing maar ook organisatievernieuwing en ten slotte niet alleen geslaagde maar ook mislukte innovaties.

1. Inleiding

De vernieuwing van het platteland is onlosmakelijk verbonden met het vernieuwen van kennis over het platteland. Het gaat hierbij om kennis over verschillende onderwerpen: kennis over potenties van het platteland, over ontwikkelingen die het platteland beïnvloeden, over sturingsprocessen, over de markt voor nieuwe producten, over actoren op het platteland, enzovoort. Het gaat ook om een grote verscheidenheid aan kennisdragers: boeren, recreanten, plattelandsbewoners; belangengroepen, beheerders op verschillende niveaus, beleidsmakers, onderzoekers. Al deze actoren hebben kennis over het platteland die zij op allerlei manieren inzetten en gebruiken. Als het gaat om behoefte aan nieuwe kennis wordt daarbij in eerste instantie een vraag-aanbodanalyse van de kennisbehoefte uitgevoerd. In verschillende studies bleek echter dat daarbij te weinig zicht is op de rol die kennis in de praktijk van plattelandsvernieuwing speelt. Dat is het onderwerp waar dit rapport zich op richt.

De NRLO heeft aan DLO-Staring Centrum, LUW-Voorlichtingskunde en TNO-Inro opdracht gegeven tot een quick-scan voor 'Kennis voor plattelandsontwikkeling'. Het gaat hierbij om een voorstudie, die de richting moet aangeven voor dieper gaande studies, waarbij de rol van kennis in de praktijk wordt onderzocht. Het doel van de voorstudie is:

het ontwikkelen van een analysekader voor onderzoek naar de rol van kennis in de praktijk van plattelandsvernieuwing.

Het analysekader bevat de volgende elementen:

- een typering van de innovatieprocessen die kunnen worden onderscheiden bij plattelandsvernieuwing en bij planning en beleid voor plattelandsvernieuwing;
- een typering van kennis en vaardigheden bij de verschillende typen plattelandsontwikkeling;
- een analytisch schema over de rollen van kennis in plattelandsvernieuwing, dat kan worden gebruikt bij nadere casestudies.

Met behulp van dit analysekader kan duidelijk worden gemaakt hoe in de praktijk van plattelandsvernieuwing de vraag, creatie en inzet van kennis tot stand komt, waar kennis vandaan komt en welke belemmeringen er ontstaan bij het inzetten van kennis.

In hoofdstuk twee wordt een analyseschema beschreven dat is gebruikt voor de typering van innovatieprocessen en van kennisvragen die zich daarbij voordoen. Het analyseschema is tijdens de quick scan op een iteratieve manier tot stand gekomen: er werd een voorlopige

versie van het analyseschema ontwikkeld, deze versie werd toegepast op een aantal casus en naar aanleiding daarvan werd het schema weer aangepast. Deze cyclus is een aantal malen herhaald. Bij de keuze van de casus is gezocht naar een zo groot mogelijke variëteit aan typen plattelandsvernieuwing.

De volgende casus zijn geanalyseerd:

- Profileren op Smaak en Een Quotum Geneeskraft;
- Milieucoöperatie De Peel;
- Bosaanleg op Landbouwgronden;
- Waardevol Cultuurlandschap Midden-Limburg;
- Ruimtelijke Ordenings- en Milieuproject Zuidoost-Friesland.

De casus 'Profileren op smaak' en 'Een quotum geneeskraft' hebben betrekking op productvernieuwing door boeren. Beide spelen zich af in het beleidsveld ofwel de streek. In het ROM-project Zuidoost-Friesland voltrekt zich een beleidsinnovatie, namelijk de overgang van een depositiegerichte naar een emissiegerichte amoniakaanpak. De overige casus nemen een tussenpositie in. De casus hebben betrekking op uiteenlopende terreinen: productvernieuwing, milieubeleid, bosaanleg en landschapsbehoud. De toepassing van het analyseschema op de casus is beschreven in de hoofdstukken 3 t/m 7. In hoofdstuk 8 worden vergelijkingen gemaakt tussen de casus. Daarnaast wordt een aantal aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek.

2. Plattelandsvernieuwing en kennisvragen: een kader

2.1. Een typologie van plattelandsvernieuwing

Momenteel bestaat er veel belangstelling onder overheden, belangenorganisaties en boeren voor plattelandsvernieuwing. Maar het is niet helemaal duidelijk wat onder plattelandsvernieuwing moet worden verstaan. 'Plattelandsvernieuwing' is een containerbegrip, waartoe allerlei vernieuwende, lokale of regionale initiatieven worden gerekend. Wij stellen 'vernieuwing' gelijk met 'innovatie'. Innovaties hebben betrekking op 'doing things better' of op 'doing better things'. Daarbij gaat het om verbeterde of om nieuwe producten, diensten, concepten, processen of systemen. Bij conceptuele innovaties kan gedacht worden aan een nieuw marketingsconcept, bij procesmatige innovaties aan nieuwe, interactieve vormen van beleidvoeren en bij systeeminnovaties aan nieuwe technologische systemen (Verkaik, 1997).

De term 'plattelandsvernieuwing' wordt over het algemeen op een hele globale manier getypeerd. Allerlei aspecten van wonen, werken en leven op het platteland liggen er in besloten (LNV en VROM, 1995). De globale aanduiding heeft tot gevolg dat verschillende overheids- en maatschappelijke organisaties die bij plattelandsvernieuwing zijn betrokken er een verschillend betekenis aan geven. Daardoor is er niet altijd consensus. Plattelandsvernieuwing roept vooral beelden en toekomstverwachtingen op. Het verbeteren van de leefbaarheid van een gebied speelt daarbij een vooraanstaande rol. Plattelandsvernieuwing wordt ook vereenzelvd met iets gezamenlijks: om de tafel gaan zitten, problemen analyseren en oplossingen bedenken. Verder wordt plattelandsvernieuwing in verband gebracht met een 'offensieve en integrale aanpak' van uiteenlopende functies: landbouw, natuur, milieu, recreatie, economie; cultuur. Met deze wat tentatieve beschrijving stuiten we direct op twee belangrijke aspecten van plattelandsvernieuwing.

Ten eerste betekent plattelandsvernieuwing een verandering in de procescomponent op lokaal of regionaal niveau. Ten tweede behelst plattelandsvernieuwing een verandering in de inhoudelijke component. Binnen elk van deze twee componenten kunnen verschillende soorten vernieuwing worden onderscheiden (vergelijk Vrakking, 1986). In het onderstaande schema zijn de soorten vernieuwing beknopt omschreven. Daarbij moet worden opgemerkt dat de verschillende soorten innovaties in theorie wel kunnen worden onderscheiden, maar dat zij in de praktijk nauw met elkaar verbonden zijn. Bovendien zijn vernieuwingen vaak op

elkaar betrokken. Het ene type vernieuwing is veelal pas mogelijk als andere vernieuwingen zijn doorgevoerd. Zo maakt het realiseren van multifunctionele boerderijen het mogelijk om de markt te verbreden (naast bestaande landbouwproducten ook recreatieve diensten), maar het realiseren van multifunctionele boerderijen loopt tegen beperkende beleidskaders op van bijvoorbeeld een bestemmingsplan, wat voor de gemeente weer een reden kan zijn om het plan *na intensief overleg met de streek (procesvernieuwing)* te wijzigen. Dit voorbeeld laat al iets van de complexiteit zien waarmee we in de casestudies geconfronteerd worden. Het laat ook zien, dat vaak sprake is van innovatieketens en daaraan gerelateerde verscheidenheid aan inhoudelijke kennisvragen.

Schema 1 Typologie van plattelandsvernieuwing

Typologie plattelandsvernieuwing	
Procescomponent	Inhoudelijke component
<ul style="list-style-type: none"> - procesvernieuwing (vernieuwend processen en werkwijzen) - organisatie-, cultuur- en structuurvernieuwing (nieuwe rollen, nieuwe organisatievormen etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - differentiatie van producten en diensten (andere, niet voor de streek gangbare, producten en diensten, binnen de landbouw) - marktinnovatie (nieuwe markten voor bestaande goederen) - technologievernieuwing (nieuwe technologieën binnen bestaande of nieuwe producten) - geografische vernieuwing (vernieuwing van defysische en fysieke kwaliteiten van de ruimte)

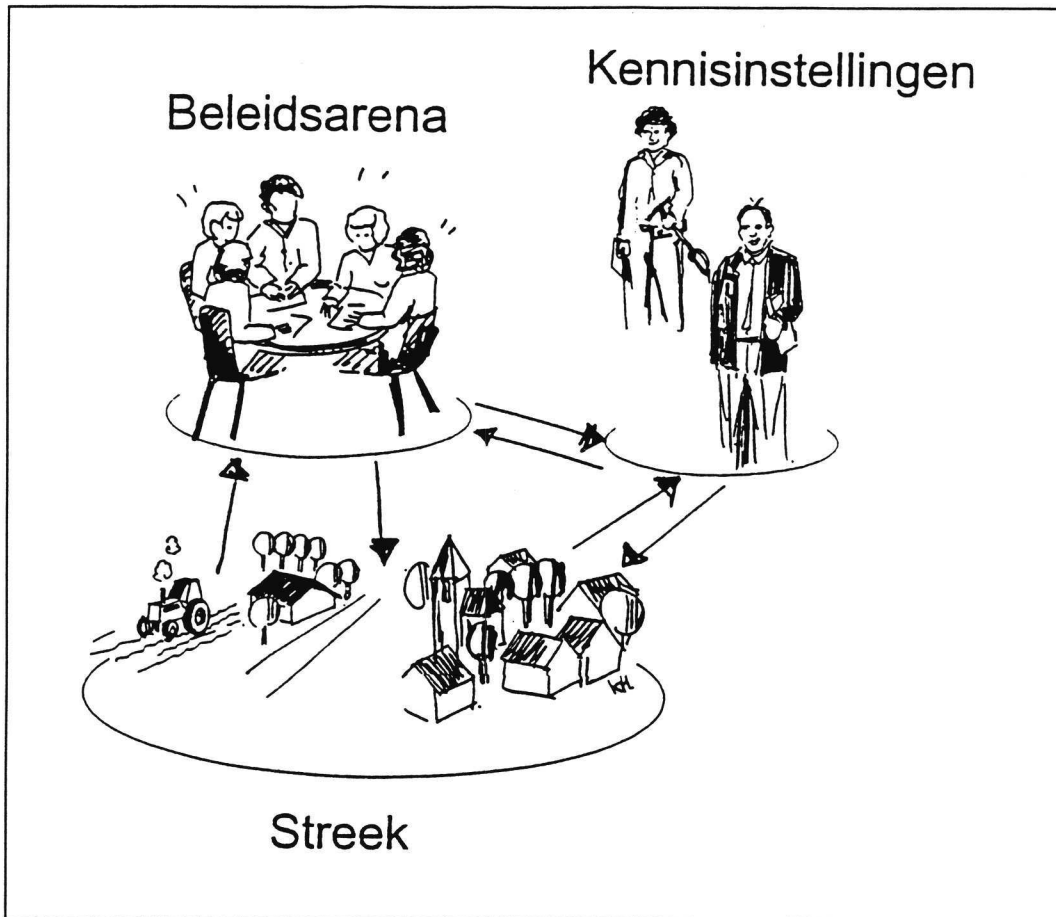
Het bovenstaande schema biedt een handvat om een onderscheid te kunnen maken tussen de verschillende innovaties die in de volgende hoofdstukken worden beschreven. In de beschrijvingen van de casus wordt verder ingegaan op de typen vernieuwingen en op de relaties daartussen.

2.2. Een actorgerichte benadering

Tijdens deze quick scan concentreren wij ons op concrete innovatieprojecten en op de actoren die daarbij het meest direct zijn betrokken. Op dit concrete niveau beschrijven wij het procesverloop van de innovaties, de kennisvragen, de manieren waarop in kennis wordt voorzien, het kennisgebruik en de kennislacunes die zich voordoen.

Innovaties die deel uitmaken van plattelandsvernieuwing worden door verschillende actoren voortgebracht. Schema 2 geeft daarvan een overzicht. Om te beginnen zijn er actoren in de streek die innovatieve activiteiten ondernemen. Daarbij valt te denken aan boeren en tuinders die nieuwe goederen en diensten ontwikkelen (nieuwe vruchtensappen, zorgactiviteiten op de boerderij) samen met toeleveranciers en afnemers, maar ook aan recreatie-ondernemers of aan groepen vrijwilligers die een bijdrage gaan leveren aan landschapsonderhoud. Voor boeren en tuinders houdt plattelandsvernieuwing in dat de bedrijfsvoering wordt verbreed voorbij louter agrarische producten in de traditionele zin van het woord (Broekhuizen e.a., 1997). De actoren in de streek hebben veelal een financieel of continuïteitsbelang bij innovaties, maar er kan ook sprake zijn van meer ideële motieven, zoals verfraaiing van de streek. Soms richten actoren in de streek zelf een organisatie op om een innovatie gestalte te geven. Denk bijvoorbeeld aan milieucoöperaties die worden opgericht door boeren en milieu-organisaties.

Naast actoren in de streek zijn er ook beleidsactoren bij plattelandsontwikkeling betrokken. Daarbij valt te denken aan bestuurders en ambtenaren van gemeenten, waterschappen en provincies en in veel gevallen ook aan ambtenaren van de ministeries van LNV en VROM, die 'mee aan tafel zitten'. Daarnaast is te denken aan vertegenwoordigers van diverse belangengroepen, zoals boerenorganisaties en natuur- en milieu-organisaties. Verder worden soms zogenaamde facilitators ingeschakeld, bijvoorbeeld om een vastgelopen overleg weer vlot te trekken. De beleidsactoren die bij een bepaalde vorm van plattelandsvernieuwing zijn betrokken vormen met elkaar de beleidsarena, ofwel het platform van actoren die met elkaar (en soms tegen elkaar in) beleid voeren gericht op plattelandsvernieuwing. In sommige gevallen bestaat de beleidsarena voornamelijk uit beleidsactoren die betrekkelijk sterk aan de streek gebonden zijn; in andere gevallen nemen ook beleidsactoren deel die verder van de streek verwijderd zijn, maar die er wel beleidsmatige invloed op willen uitoefenen. De arena wordt niet alleen gevormd door formeel overleg binnen een stuurgroep of werkgroep, maar ook door informele contacten tussen een of meer ambtenaren en belangengroepen.



Informele contacten en bijeenkomsten spelen bij plattelandsvernieuwing een belangrijke rol. Motieven om te participeren kunnen zijn de realisering van collectieve waarden (stimulering van de leefbaarheid, ontwikkeling van natuur en landschap) of het bevorderen van groepsbelangen (verbeteren van productie-omstandigheden voor boeren en tuinders, verbetering van het woonklimaat). In sommige gevallen is het beleid gericht op het sturen van innovaties die zich in de streek voltrekken. Denk aan het verstrekken van subsidies door het ministerie van LNV aan boeren die bos aanplanten op productiegronden. In andere gevallen behelst het beleid zelf een bepaalde innovatie, zoals bij de introductie van beleid gericht op Waardevolle Cultuurlandschappen in een streek.

Beleidsactoren kunnen de innovaties in de streek in theorie op drie manieren sturen: via hiërarchische sturing (top-down), via zelfsturing (bottom-up) en via netwerksturing (horizontaal). In het geval van hiërarchische sturing wordt er binnen de beleidsarena - in dit geval een besloten kring van actoren - initiatieven genomen die vervolgens worden opgelegd aan de streek. Daarbij wordt voornamelijk gebruik gemaakt van wetgeving, vergunningen en dergelijke. Hiërarchische sturing lijkt bij plattelandsvernieuwing slechts een ondergeschikte rol te spelen; netwerksturing en zelfsturing zijn van groter belang. Bij zelfsturing nemen de actoren in de streek het initiatief. De beleidsactoren stellen daaraan een aantal randvoorwaarden en

ondersteunen de activiteiten eventueel, bijvoorbeeld door een procesbegeleider of een bepaald budget beschikbaar te stellen (Driessen e.a., 1995). Een bekend voorbeeld zijn de milieuoöperaties. In het geval van netwerksturing kan het initiatief bij de beleidsactoren of bij de streek liggen. Waar het om gaat is dat er een ruime kring van beleidsactoren en actoren uit de streek bij de innovatie is betrokken, en dat de actoren intensief met elkaar communiceren. Dit gebeurt op basis van de erkenning dat zij wederzijds van elkaar afhankelijk zijn voor de realisering van gemeenschappelijke doelen. Instrumenten als plannen van aanpak en convenanten spelen hierbij een voorname rol. Voorbeelden zijn de Ruimtelijke Ordenings- en Milieuprojecten.

Er is niet alleen sprake van beleid dat de innovaties in de streek beïnvloedt. Actoren in de streek kunnen zich ook mobiliseren om invloed uit te oefenen op het beleid. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een aantal boeren zich al dan niet via bestaande kanalen organiseren om ondersteuning te ontvangen voor hun milieuoöperatie of om de besprekingen in het kader van een ROM-project te beïnvloeden. Overigens komt het ook voor dat de actoren in het veld door de beleidsactoren worden gemobiliseerd. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer actoren in de streek worden uitgenodigd om deel te nemen aan discussiebijeenkomsten, waarbij zij ideeën kunnen leveren voor vernieuwende ontwikkelingen in de streek.

Actoren in de streek en beleidsactoren maken tijdens innovatieprocessen voor het grootste deel gebruik van kennis die zij zelf of de andere betrokken actoren 'in huis hebben' (Lindblom en Cohen, 1979). Daarbij gaat het vaak om impliciete kennis, dat wil zeggen kennis die subjectief is, persoonlijk, rijk aan ervaring en praktisch. Deze impliciete kennis wordt gesocialiseerd, waardoor een gemeenschappelijk kader voor kennisverwerving en -toepassing kan ontstaan. Hierdoor wordt bijvoorbeeld duidelijk voor de betrokkenen welke kennis bruikbaar is, waardoor weer richting gegeven wordt aan een verder zoekproces. Delen van impliciete kennis van betrokkenen worden geëxpliciteerd, waardoor die kennis controleerbaar, hanteerbaar en overdraagbaar wordt. Tijdens dit proces kan blijken dat de beschikbare expliciete kennis onvoldoende is en dat op zoek moet worden gegaan naar expliciete kennis die elders beschikbaar is of naar personen die die kennis beschikbaar hebben. Dat kunnen andere beleidsactoren of actoren uit de streek zijn, maar ook professionele kennisactoren (adviseurs, onderzoekers). Deze kennis, die dus meer omvat dan alleen (geformaliseerde) wetenschappelijke kennis, wordt ontwikkeld binnen een scala aan netwerken (monodisciplinair, multidisciplinair) en relatievormen (contracten, detachering). Voor een deel wordt de kennis geleverd door het verrichten van onderzoek in het gebied. Belangrijke drijfveren voor kennisactoren om deel te nemen aan innovatieprocessen zijn verwerven van nieuwe kennis en wetenschappelijk profileren. Kennis wordt opgeslagen en verspreid via onderzoeksrapporten, tijdschriften en in toenemende mate via elektronische media. Het inschakelen van professionele kennisactoren is in het algemeen duur en de resultaten komen vaak op wat langere

termijn beschikbaar. Daarom is het belangrijk dat professionele kennisinstellingen goed anticiperen op de toekomstige kennisvragen en tijdig een strategische kennisvoorraad hebben opgebouwd.

Overigens kunnen kennisvragen voortvloeien uit ontbrekende kennis, maar ook onderbenutting van de kennis die aanwezig is in de actorenconstellatie of daarbuiten. Het eerste geval is het gevolg van een onvoltooid zoekproces, van de zojuist genoemde kosten- en kwaliteitsafwegingen of van andere drempels bij het verschaffen van de benodigde kennis. In het laatste geval wordt een beroep gedaan op kennisvernieuwing: er is vraag naar het genereren van nieuwe kennis. Adviseurs en onderzoekers kunnen daarbij een belangrijke rol spelen. Expliciete kennis kan eveneens onderwerp van onderzoek zijn. Zo kan sociaal-wetenschappelijk onderzoek een belangrijke rol spelen bij innovaties in de vorm van markt-onderzoek, onderzoek naar beleidsprocessen of draagvlakonderzoek, waarbij opvattingen en wensen van actoren een voorname rol spelen.

In de praktijk is het onderscheid tussen de verschillende typen actoren niet erg strikt. Eén persoon of organisatie kan de rol van verschillende actoren spelen. Zo kan een provincie-ambtenaar die betrokken is bij een innovatieve beleidsaanpak om de verzuring in een gebied te verminderen op basis van zijn bevoegdheden randvoorwaarden stellen aan deze aanpak (beleidsactor). Tegelijkertijd kan hij een inbreng hebben als leverancier van expliciete kennis over de beperkende effecten van bijvoorbeeld een groene labelstal op de verzuring in het gebied (kennisactor). Een boer die op zijn bedrijf aan productverbreding doet (actor in de streek) kan tegelijkertijd als vertegenwoordiger van een standsorganisatie betrokken zijn bij het beleid voor een Waardevolle Cultuurlandschap (beleidsactor).

Tijdens een innovatieproces kan de constellatie van betrokken actoren in het beleid en de streek veranderen. Vaak wordt een initiatief gestart door één of enkele actoren, maar breidt de actorenconstellatie zich na enige tijd uit, bijvoorbeeld omdat de beschikbare middelen niet toereikend zijn of omdat beleidsactoren vinden dat bepaalde randvoorwaarden aan de innovatie moeten worden gesteld. De toegetreden actoren kunnen de innovatie verder brengen, maar tegelijkertijd hebben zij ook hun eigen wensen en opvattingen met betrekking tot de innovatie die zij willen laten gelden. Omgekeerd kunnen er ook actoren uit de constellatie treden, bijvoorbeeld omdat zij alleen adviseren tijdens het uitwerken van ideeën en concepten (uitvinden) of omdat zij tijdens het innovatieproces hun aandacht richten op andere innovaties of andere zaken die zij op dat moment belangrijker vinden. Bij de keuze van een actor om al dan niet te (blijven) deelnemen spelen verschillende afwegingen een rol, zoals financiële overwegingen, de mogelijkheid om milieudoelen, landschapsdoelen, doelen van leefbaarheid en dergelijke te realiseren en de mogelijkheid om een cliënteel van dienst te zijn. Actoren maken een afweging tussen deze overwegingen.

Plattelandsvernieuwing vindt plaats binnen een omgeving (context). De omgeving bestaat uit een diversiteit aan ontwikkelingen, die maatschappelijk, economisch, ecologisch of anders van aard kunnen zijn. Ook kan gedacht worden aan beleidsontwikkelingen die zich afspelen op een hoger schaalniveau dan het gebied waarin plattelandsvernieuwing zich afspeelt. Het gaat om ontwikkelingen die een sterke invloed hebben op de innovatie in kwestie en op de kennisvragen die zich daarbij voordoen, maar waarop de actoren die bij de innovatie betrokken zijn zelf (nagenoeg) geen invloed uitoefenen. Zo kan een verminderde steun vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie een belangrijke impuls geven aan vernieuwing en verbreding van de producten en diensten die door de landbouwbedrijven in een gebied worden geleverd. De boeren kunnen daarmee een aanvullend inkomen verdienen. Bij omgevingsfactoren gaat het om een breed scala aan factoren, die in de case-beschrijvingen als zodanig herkend moeten worden.

2.3. Deelprocessen van innovaties

Aan innovaties zijn verschillende deelprocessen te onderscheiden. In de literatuur worden daaraan verschillende benamingen gegeven. De onderstaande benamingen zijn op de eerste plaats toegesneden op technologische innovaties, die zich gewoonlijk in de streek afspelen. Waar de benamingen voor deelprocessen van beleidsinnovaties verschillen is dat aangegeven. Binnen de genoemde deelprocessen kunnen verdergaande detailleringen worden aangebracht, maar dat voert te ver voor dit kader.

- *Problematisering*: één of meer actoren (al dan niet afkomstig uit de overheid) ervaren een behoefte aan vernieuwing en maken dit expliciet.
- *Uitvinden*: de actoren ontwikkelen ideeën, concepten en dergelijke en werken deze uit; bij beleidsinnovaties is in dit verband sprake van het *ontwerpen* van beleid ofwel van de ontwikkeling van beleidsalternatieven.
- *Initiëren*: de actoren proberen de nieuwe ideeën en dergelijke acceptabel te maken voor een ruimere kring van belanghebbenden en deze belanghebbenden erbij te betrekken; daarbij worden ideeën ook aangepast; bij beleidsinnovaties is sprake van het vormen van consensus en het nemen van *beslissingen*;
- *Implementeren*: de ideeën, concepten en dergelijke worden ingepast in de dagelijkse praktijk, waardoor de innovatie gestalte krijgt.
- *Incorporeren*: de innovatie wordt geëvalueerd en eventueel bijgesteld of bijgestuurd; er kan ook sprake zijn van monitoring.

Het onderscheid in deelprocessen betekent niet dat er sprake is van strikt op elkaar volgende fasen. Vernieuwingsprocessen voltrekken zich als iteratieve zoekprocessen. Innovaties zijn diffuus, onvoorspelbaar en dynamisch en worden zelden programmatisch of lineair opgezet. In de praktijk is sprake van voortdurende terugkoppelingen en van schijnbare herhalingen, bijvoorbeeld door de herdefiniëring of verdere articulering van problemen, door aanpassing van concepten. Dit maakt het moeilijk om innovaties op voorhand te typeren. Vernieuwingsprocessen stuiten nogal eens op weerstanden. Deze kunnen in elk deelproces optreden. Gedacht kan worden aan belanghebbenden die zich in hun positie bedreigd voelen, bestaande wetgeving of beperkte middelen.

2.4. Activiteiten in innovaties

Zoals gezegd worden innovaties die deel uitmaken van plattelandsvernieuwing primair vorm gegeven door beleidsactoren en actoren in de streek. Om een innovatie te realiseren is het noodzakelijk dat de betrokken actoren met elkaar communiceren over de innovatie als geheel en over specifieke onderdelen. Omdat verschillende de actoren verschillende wensen en opvattingen hebben over de innovatie en omdat zij over verschillende hulpbronnen beschikken (geld, expertise, hindermacht) gaat de communicatie gewoonlijk ook gepaard met een proces van onderhandelen. Dit proces kan meer of minder conflictmatig verlopen. In deze processen hebben actoren niet alleen inhoudelijke kennis nodig van de innovatie, maar ook kennis van de andere betrokkenen met hun wensen, opvattingen en hulpbronnen. Verder is ook kennis van onderhandelen en van conflictmanagement en juridische kennis nodig. Er is kortom sprake van een grote verscheidenheid aan kennisvragen, die van geval tot geval verschillen.

De kennisvragen van de beleidsactoren en de actoren in de streek zijn verbonden met de activiteiten die binnen de verschillende deelprocessen van innovatie zijn vereist. De interactie- en communicatieprocessen die zich daarbij voordoen spelen eveneens een rol. Enkele kenmerkende activiteiten zijn:

- *inhoudelijk leren*, waarbij actoren kennis en ervaring opdoen over de innovatie in kwestie; de opgedane kennis en ervaring kunnen ook worden uitgewisseld;
- *onderhandelen*, waarbij actoren tot afspraken komen over de te realiseren innovatie, de te leveren prestaties en de spelregels die daarbij gehanteerd dienen te worden; er wordt ook overlegd, geruild en gezocht naar gemeenschappelijke doelen; onderhandelingsituaties vormen knooppunten tussen vraag en aanbod van vooral ervaringskennis over motieven en achtergronden;

- *faciliteren*, waarbij het gaat om procesbegeleiding of externe advisering met betrekking tot innovaties in de beleidsarena of in de streek; procesbegeleiders en adviseurs zijn vaak belangrijke knooppunten voor vraag en aanbod van zowel wetenschappelijke als sociale kennis over motieven en achtergronden van de actoren.

Combineren we de deelprocessen die aan een innovatie kunnen worden onderscheiden met de zojuist genoemde activiteiten dan ontstaat de matrix die in schema 3 is weergegeven.

Een voorbeeld om de matrix te illustreren. In de cel waar de rij 'problematiseren' kruist met de kolom 'onderhandelen' spelen zich processen af die (al dan niet) leiden tot consensus over de eisen die aan een nieuw product, proces en dergelijke worden gesteld. De betrokken actoren onderhandelen als het ware over een gezamenlijke 'programma van eisen' ten aanzien van het product of proces. Voor elke van de actor is het belangrijk dat hij vaardigheid heeft in het onderhandelen. Een vereiste daarvoor is dat hij over kennis beschikt over de andere actoren, hun wensen hun percepties, hun activiteiten, hun houdingen en dergelijke. Op het moment dat nieuwe actoren deel gaan uitmaken van de actorenconstellatie, kan zo'n proces zich herhalen en kan het 'programma van eisen' veranderen. Deze momenten dien zich diverse malen voor in een innovatieproces. Voor elke actor spelen de verwachte voordelen die aan participatie verbonden zijn (participatiemotieven) een voorname rol bij de afweging om al dan niet mee te doen.

Schema 3 Deelprocessen en activiteiten in vernieuwingsprocessen

Activiteiten	Inhoudelijk leren	Onderhandelen	Faciliteren
Deelprocessen			
Problematiseren			
Uitvinden / ontwerpen			
Initiëren / beslissen			
Implementeren			
Incorporeren			

2.5. Een typologie van kennisvragen

Zoals uit het voorgaande al duidelijk is geworden doet zich bij plattelandsvernieuwing een grote verscheidenheid aan kennisvragen voor. Deze kennisvragen kunnen op verschillende manieren worden ingedeeld. Enkele voorbeelden van indelingen die in de literatuur worden gehanteerd zijn:

- expliciete kennis versus impliciete kennis (Nonaka & Takeuchi 1995);
- onderscheid tussen waarom-kennis, wat-kennis, wie-kennis, hoe-kennis en waarvoor-kennis (Horrevoets en Ter Heide, 1992);
- onderscheid naar bewerkingsgradatie: data, informatie, analytische kennis, inzicht, modelmatige kennis, indicatoren (Van Lohuizen, 1986);
- onderscheid naar gehanteerde waarnemingstechniek: statistische cijfers, sensorische kennis, waarderingen (Patton, 1987);
- onderscheid naar mate van integratie: extradisciplinaire, monodisciplinaire, multidisciplinaire en transdisciplinaire kennis (Ter Heide en Horrevoets, 1996);
- naar mate van generaliseerbaarheid : generieke versus specifieke kennis.

De kennis die een actor inbrengt en toepast in een proces van plattelandsvernieuwing vereist dat de actor kennis vergaart en verwerkt. Een actor verzamelt kennis met het oog op de realisering van bepaalde waarden of doelen. De waarden of doelen vormen de aanleiding om kennis te verzamelen en geven daar ook richting aan. Met betrekking tot een nieuwe (emissiegerichte) aanpak van de verzuring in een gebied zal een boer vooral kennis verzamelen over de gevolgen daarvan voor een bedrijfsuitbreiding, terwijl een milieu-activist eerder kennis zal vergaren over de gevolgen voor natuurelementen. De kennis die een actor verzamelt fungeert als het ware als grondstof, die via leerprocessen wordt verwerkt tot nieuwe kennis. De grondstof bestaat uit uiteenlopende soorten kennis. De boer in kwestie verzamelt bijvoorbeeld kennis ontleend aan beleidsstukken over de beleidsvoornemens, technische kennis over de gevolgen van de beleidsvoornemens voor de landbouwsector, economische kennis over de mogelijke kosten die daaraan verbonden zijn en ervaringskennis over de situatie van zijn bedrijf. De grondstof kan bestaan uit impliciete kennis, zoals de ervaringskennis van de actor, maar ook uit expliciete kennis, zoals informatie, gegevens en modelmatige kennis die de actor tot zijn beschikking heeft. De manier waarop de actor deze kennis vergaart en verwerkt hangt af van zijn vaardigheid en van zijn attitude, bijvoorbeeld de mate van openheid voor kennis die zijn opvattingen weerspreken. Gaandeweg leert een actor te begrijpen wat de waarde is van de kennis van andere actoren. Nieuwe kennis is het resultaat. Deze kennis die de actor inbrengt in de discussies en onderhandelingen met de andere actoren en die bij de innovatie wordt toegepast kan op zich weer de grondstof vormen voor kennisvergaring en -verwerking, door de actor zelf of door de andere actoren. Er is dus

sprake van een cyclisch proces. Van bijzonder belang is de kennis die de actoren gezamenlijk vergaren (joint fact-finding). Naarmate het proces voortschrijdt zal dat vaker voorkomen.

Samengevat is kennis (K) dus een functie (f) van de waarden (W) van een actor, de informatie, gegevens en dergelijke (I) die de actor mede op basis daarvan verzamelt en verwerkt, de eigen ervaring (E) die de actor heeft, de vaardigheid (V) van de actor om kennis te vergaren en te verwerken en de attitude (A) van de actor. Dit kan op een kernachtige manier worden uitgedrukt in de volgende formule:

$$K = f(W, I, E, V, A)$$

Bij de beschrijving van de casus wordt de aandacht gericht op de aard en de kwaliteit van informatie, gegevens en dergelijke en op de manieren waarop deze door de actoren worden ingebracht en toegepast in de verschillende processen van plattelandsvernieuwing. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan factoren als waarden en attitudes van actoren en aan de manier waarop de kennisontwikkeling en -toepassing verlopen. Er wordt geen analyse uitgevoerd van de afzonderlijke ervaringen en activiteiten van actoren.

Om zicht te krijgen op verschillende soorten kennis die worden ingebracht en toegepast bij plattelandsvernieuwing is het zinvol om de kennisvragen van actoren als uitgangspunt te nemen. Uitgaande van een bepaalde kennisvraag die één of meer actoren hebben vertonen zij een informatiezoekgedrag. In de loop van de innovatie verandert dit gedrag gewoonlijk van minder naar meer geconcentreerd en van beperkt naar breed. Vragen worden geformuleerd in het licht van mogelijke antwoorden. Er is dus geen eenduidig meetpunt voor de kennisvragen van de actoren. Bij het informatiezoekgedrag moeten actoren keuzen maken op een aantal dimensies. In de *Werkwijzer voor kennismanagement* (PRO, 1993) worden als kennisdimensies onderscheiden: de toepassing, de inhoud, de kennisbron en de methoden en technieken. Al deze dimensies staan in onderlinge relatie tot elkaar.

Toepassingen

Actoren die innovaties doorvoeren passen kennis toe. Tijdens het innovatieproces worden kennisbehoeften gearticuleerd. Om zicht te krijgen op kennistoepassingen is het belangrijk om de deelprocessen van innovaties en de procesvaardigheden voor ogen te houden. In paragraaf 2.3 is een onderscheid gemaakt tussen de deelprocessen: problematiseren, uitvinden / ontwerpen, initiëren / beslissen, implementeren, en incorporeren. In paragraaf 2.4 zijn als procesactiviteiten onderkend: inhoudelijk leren, onderhandelen en faciliteren. De belangrijkste vragen die zich voordoen bij kennistoepassing zijn: *Welk type toepassing is in het geding bij de betreffende innovatie?*

Inhoud

Bij de inhoud van de kennisvraag gaat het om 'wat-kennis', dat wil zeggen om kennis over specifieke aspecten van plattelandsvernieuwing (zie schema 1) en om inzicht in de disciplinaire structuur van kennis. Het stellen van de kennisvraag is richting gevend voor het zoekproces naar kennis en voor een beoordeling van de bruikbaarheid van kennis bij het innovatieproces. Centrale vragen zijn: *Welke kennis is nodig om de kennisvraag te beantwoorden?* en *Van welke kwaliteit dient die kennis te zijn?* Beantwoording van deze vragen maakt een keuze van de kennisbron(nen) mogelijk.

Kennisbron

Het gaat hier niet alleen om kennis van actoren, maar ook om kennis van communicatie- en interactieprocessen, die van belang zijn om de benodigde (inhoudelijke) kennis te verzamelen. In de eerste plaats zijn de beleidsactoren of de actoren in de streek die direct bij een innovatieproces zijn betrokken de kennisdragers. Zij beschikken tenminste over impliciete kennis (ervaring) en soms ook over bepaalde vormen van expliciete kennis (gegevens, modelmatige kennis). Deze actoren nemen gewoonlijk deel in verschillende netwerken, die ze kunnen gebruiken om tegen betrekkelijk lage kosten en relatief snel kennis te verzamelen en in te brengen.

Methoden en technieken

Bij methoden en technieken gaat het om de wijze waarop kennis verzameld dient te worden gegeven het voorgaande. Kennis die ontbreekt bij de betrokken actoren kan op verschillende manieren worden ingebracht:

- uitbreiden van het netwerk rond de innovatie;
- opbouwen van een netwerk met soortgelijk innovaties;
- ad hoc inhuren van een adviseur (voorlichter, marketingdeskundige);
- aftappen van literatuur, krantenberichten en dergelijke;
- deelnemen aan congressen, of studiebezoeken over het onderwerp;
- organiseren van workshops om ervaringen uit te wisselen;
- zelf uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek;
- laten uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek door een kennisinstituut.

Over het geheel genomen nemen de kosten die verboden zijn aan het verzamelen van kennis in zojuist gegeven volgorde toe. Het goedkoopst is de kennis, waarover beleidsactoren of actoren in de streek zelf beschikken, het duurste is het verwerven van nieuwe kennis via wetenschappelijk onderzoek door kennisinstituten. Kennismakelaars kunnen beleidsactoren en actoren in de streek behulpzaam zijn bij het leggen van contacten met (andere) kennisbronnen. Belangrijke vragen zijn in dit verband: *Hoe kan de kennis worden verkregen en tegen welke kosten?* Concluderen beleidsactoren of actoren in de streek dat bepaalde kennis

bij hen ontbreekt, dan houdt dat een vraag in naar nieuwe kennis. In deze vraag kan eventueel door kennisinstituten worden voorzien.

In het bovenstaande is uiteengezet welke concepten bruikbaar zijn om het kader voor kennisvragen omtrent plattelandsvernieuwing te schetsen. We zijn daarbij uitgegaan van een dynamisch proces, waarbij verschillende actoren zijn betrokken, die zowel formeel als informeel overleg voeren in en buiten de streek en die verschillende typen kennis van belang vinden. In de volgende hoofdstukken zullen we aan de hand van dit kader een aantal casus nader bekijken.

3. Plattelandsvernieuwing

3.1. Inleiding

De twee casus die in dit hoofdstuk worden beschreven zijn ontleend aan de *Atlas voor Plattelandsvernieuwing* (Broekhuizen e.a., 1997). Zowel bij 'profileren op smaak' als bij 'een quotum aan geneeskraft' gaat het om innovaties die zich afspelen of afgespeeld hebben in de streek. De bijdrage vanuit het beleid bestaat hoofdzakelijk uit financiële ondersteuning van de initiatieven.

3.2. Profileren op smaak

Typering van plattelandsvernieuwing

In de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden houdt een tiental boeren, verenigd in de Coöperatie van Veenweidekaasproducenten, zich bezig met de productie, levering en verkoop van streekeigen boerenkaas. Deze boerenkaas draagt het kwaliteitskeurmerk Veenweidekaas. Dit keurmerk staat garant voor duurzame productie en zorgvuldige selectie van grondstoffen, wat de smaak ten goede komt. De afzet van de producten vindt plaats via verkoop aan huis, levering aan een grootwinkelbedrijf en export naar Duitsland.

In deze casus is sprake van plattelandsvernieuwing die inhoudelijk te typeren is als 'productvernieuwing', te weten de productie en afzet van streekeigen Veenweidekaas. Daarnaast is er ook sprake van marktinnovatie (met name in de latere fasen van het proces) en geografische vernieuwing (duurzame productie en landschapsbeheer). De sturing in de casus is bottom up: het initiatief ligt bij de boeren in de streek, die de coöperatie hebben opgericht. De overheid speelt geen actieve rol in deze casus. Wel is sprake van subsidie door de provinciale overheid.

Al belangrijkste kennisknooppunten fungeerden de Wetenschapswinkel, door middel van het aanleveren van onderzoeksmateriaal en de regionale Christelijke Boeren en Tuinders Bond (CBTB) door het organiseren van studiereizen en het beschikbaar stellen van juridisch-organisatorische kennis. Knelpunten in de kennis lagen in marketingkennis die in het beginstadium niet beschikbaar was, onder meer door gebrek aan financiële middelen om deze kennis aan te trekken.

Problematiseren

De Werkgroep Alblasserwaard en Vijfherenlanden (WAV) houdt zich sinds 1983 bezig met de relatie tussen westerse landbouw en de Derde Wereld. Op zoek naar de vraag wat je als individuele boer zelf daadwerkelijk kunt doen voor de Derde Wereld, verschuift het accent in de richting van lokale initiatieven en milieuvriendelijke productie. Het idee van streekeigen productie slaat aan. Daarmee wordt aangesloten op de vroegere traditie van boerenkaasproductie in het gebied.

Uitvinden

De CBTB organiseert een studiereis naar Italië om te bekijken hoe streekeigen productie daar vorm krijgt. Een belangrijk motief daarbij is het zoeken naar initiatieven om het inkomen van boeren in het Groene Hart te verbeteren. In 1991 richtten de CBTB en de Westelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (WLTO) de Stichting Streekeigen Productie in het Westelijk Veenweidegebied (SPWV) op. Enkele leden van de WAV spelen hierin een belangrijke rol.

Initiëren

Een studieclub van achttien boeren streeft naar een kwaliteitskeurmerk voor boerenkaas. Daarbij is het belangrijk dat kennis wordt opgedaan over de kwaliteitsverbetering van boerenkaas. Door middel van externe deskundigen ('ervaren kaasmakers'), proefavonden en het 'bij elkaar kijken' doen de boeren kennis op over de relatie tussen de productiewijze en de smaak van boerenkaas. De smaak blijkt bijvoorbeeld afhankelijk te zijn van de samenstelling van het voer en van het gebruik van kunstmest. De studieclub organiseert een studiereis naar de Franse Jura om daar te leren van de ervaringen met streekeigen producten. Verdere kennis die in deze fase noodzakelijk is wordt in de vorm van studierapporten door de *Wetenschapswinkel* aangeleverd. Deze kennis heeft betrekking op het productieproces van streekeigen kaas (inclusief kennis met betrekking tot kwaliteitsbewaking) en op marketingkennis (met name gericht op marktkansen van een streekeigen product).

Implementeren

Een deel van de boeren uit de studieclub richt in 1994 de Coöperatie van Veenweidekaasproducenten op. De coöperatie heeft een reglement opgesteld voor productie, levering en verkoop van kaas. In dit reglement staat onder meer beschreven dat de Veenweidekaas duurzaam geproduceerd moet worden, met het oog op landschap en milieu. Dit vormt niet zozeer een verkoopargument voor klanten, maar zorgt wel voor een draagvlak bij de beleidsvoerders: de provincie Zuid-Holland verleent financiële steun in de vorm van subsidie en het Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer neemt de kaas af voor de bedrijfskantine. Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij geeft geen steun. De benodigde juridisch-organisatorische kennis (benodigd voor het oprichten van een

coöperatie en het opstellen van een reglement) verwerven de boeren via de boerenorganisaties CBTB en WLTO.

De afzet van de Veenweidekaas verloopt voornamelijk via verkoop aan huis. Daarnaast wordt de horeca benaderd, met name de speciaalzaken. Het eerste jaar valt de verkoop tegen. Ondanks de energie die de boeren steken in het benaderen van klanten, verrichten de winkeliers weinig inspanning voor de promotie van de Veenweidekaas. In dit jaar wordt (ervarings)kennis opgedaan ten aanzien van de afzet. Daarbij gaat het vooral om kennis over 'hoe, welke mensen te benaderen binnen de afzetbedrijven'. In het tweede jaar wordt een doorbraak gerealiseerd in de afzet: de stichting gaat alle filialen van een groot winkelbedrijf in Nederland bevoorraden. Dit bedrijf ziet in de Veenweidekaas een mogelijkheid om zich te onderscheiden van andere supermarkten. Er wordt gestreefd naar een zoveel mogelijk gespreide afzet. Zo wordt er ook gewerkt aan export van Veenweidekaas naar Duitsland.

Incorporeren

Terugkijkend op het procesverloop denkt de stichting SPWV dat met name op het gebied van marketingkennis eerdere inschakeling van externe deskundigheid wenselijk was geweest. Gebrek aan financiën om dit te bekostigen was echter, naast gebrek aan ervaring in het beginstadium, een belemmering hiervoor. Ter ondersteuning van de vermarkting is sinds kort een marketingdeskundige parttime in dienst van de coöperatie. Inmiddels heeft er een verbreding van de activiteiten van de stichting plaatsgevonden. Deze verbreding heeft zowel betrekking op de producten (vlees en fruit), als op de doelstelling, waarbij wordt gericht op versterking en vermarkting van de bijzondere kwaliteiten van het Groene Hart. Voor verdere productontwikkeling worden samenwerkingsverbanden aangegaan met producenten, verwerkers, handelaren en afnemers. De Veenweidekaas wordt in een breder pakket van 'Veenweide producten' aangeboden.

Samenvatting

De onderstaande matrix geeft bij wijze van samenvatting het kennisgebruik weer in de achtereenvolgende deelprocessen van de innovatie en bij de vaardigheden die daarbij in het geding waren.

Schema 4 Kennisgebruik bij introductie van veenweidekaas

Activiteiten Deelprocessen	Inhoudelijk leren	Onderhandelen	Faciliteren
Problematiseren	Kennis over mogelijkheden duurzame productie, aanvulling inkomen en tradities	Discussie over duurzame productie	Werkgroep Alblasserwaard en Vijfherenlanden
Uitvinden	Kennis over streekeigen productie (door studiereis)	Discussie over mogelijkheden streekeigenproducten in Veenweidegebied	CBTB, WLTO, SPWV
Initiëren	Kennis over relatie tussen productie en kwaliteit, Marktkennis, door studieavonden, studiereis en extern onderzoek	Overtuigen van mogelijkheden Veenweidekaas	Studieclub, Wetenschapswinkel
Implementeren	Juridisch/organisatiekennis van externen, Ervaringskennis op het gebied van marketing.	Vaststellen kwaliteits- en productiecriteriën in reglement/keurmerk, onderhandelingen met afnemers	Expertise van Coöperatie Veenweidekaas-producenten, CBTB en WLTO
Incorporeren	Ervaringskennis door evaluatie, Marketingkennis via externen	Samenwerkingsverbanden met producenten, verwerkers, handelaren en afnemers	Marketingsdeskundige Stichting Streekeigen Productie

3.3. Een quotum aan geneeskracht

Introductie

In Ommen (Overijssel) is de coöperatieve kruidendrogerij Angelica gevestigd. De coöperatie is opgericht in 1951 en telt inmiddels ruim twintig leden. Zij houdt zich bezig met het telen, bewerken en drogen van kruiden. Dit levert een aanvulling op het inkomen van de deelnemende boeren in Overijssel. De kruiden worden afgenomen door producenten van uiteenlopende medicijnen. De omzet van de coöperatie is de laatste jaren verdubbeld.

Typering

De innovatie in deze casus is in de eerste plaats te typeren als productvernieuwing, te weten het (kleinschalig) telen, bewerken en drogen van kruiden. Daarnaast is er ook sprake van marktvernieuwing: de producten van de coöperatie worden geteeld op basis van contractteelt wat wil zeggen dat de gewassen al verkocht zijn voordat ze zijn ingezaaid. Daarnaast is sprake van technologische vernieuwing vanwege de 'op maat gemaakte machines' die de coöperatie zelf ontwikkelt of laat ontwikkelen, omdat gangbare landbouwmachines niet geschikt zijn voor de oogst en verwerking van de kruiden. Hoewel de coöperatie in der tijd

top-down is opgestart door het ministerie van Landbouw en Visserij is er tegenwoordig sprake van bottom-up sturing. Hierbij heeft het huidige ministerie van LNV geen bemoeienis meer met de coöperatie; deze vaart nu volledig haar eigen koers.

Procesverloop

Feitelijk is er in deze casus nauwelijks sprake van externe kennisknooppunten. De deelnemers ontwikkelen zelf hun kennis en houden elkaar op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen. Knelpunt is het ontbreken van kennis op het gebied van kleinschalige teelten, zoals die door de coöperatie wordt bedreven.

De innovaties die de coöperatie Angelica heeft doorgevoerd hebben zich voor een deel in het verdere verleden afgespeeld. Informatie over het exacte verloop van de innovaties is daarom moeilijk te achterhalen tijdens deze quick scan. Er wordt daarom afgeweken van het format dat bij de overige case-beschrijving is gehanteerd.

De oprichting van de coöperatie in 1951 gebeurde met behulp financiële steun van het Ministerie van Landbouw en Visserij. Daarbij werd gebruik gemaakt van de Marshall-hulp. De steun was een onderdeel van het landbouwbeleid dat er op gericht was de Nederlandse landbouw na de oorlog weer op te bouwen. In het kleinschalige zandgebied van Overijssel kon daaraan worden bijgedragen door de kleinschalige, intensieve teelt van kruiden. De benodigde kennis werd in deze periode ontwikkeld bij het Proefstation Akkerbouw en Vollegrondsgroenteteelt. De kennis die in het proefstation werd opgedaan werd over de deelnemende boeren verspreid.

Zoals gezegd, werden in het verleden subsidies verstrekt door het Ministerie van LNV. Het Directoraat-Generaal voor de Landbouw van de Europese Unie leverde eveneens een bijdrage. De coöperatie was echter van mening dat deze subsidies de coöperatie te afhankelijk maken en dat de subsidies op de langere termijn te onzeker zouden zijn. Daarom heeft zij besloten geheel zelfstandig te worden. Zij functioneert commercieel, zonder enige vorm van subsidie.

De kennis die benodigd is voor het telen en drogen van de kruiden komt voor het grootste deel voort uit ervaringskennis en uit experimenten die de boeren die in de coöperatie deelnemen zelf uitvoeren. Nieuwe kruiden worden eerst op kleine schaal uitgeteeld. Dergelijke kennis is volgens de boeren niet bij kenniscentra of universiteiten te halen: *'die weten niks op dit gebied van kleinschalige teelten'*. Tijdens bijeenkomsten wordt de opgedane kennis onderling uitgewisseld. Dit gebeurt ook via telefonische contacten. Ook kennis die benodigd is voor het ontwikkelen van gespecialiseerde oogst- en bewerkingsmachines is

grotendeels bij de coöperatie zelf aanwezig, in combinatie met de kennis van de machinebouwers.

Behalve verwerkingscoöperatie is Angelica vooral een afzetcoöperatie. De kruiden worden 'op bestelling ingezaaid'. Er wordt dus alleen kruiden verbouwd waarnaar voldoende vraag is. De vereiste marktkennis is aanwezig bij de verkopers van VNK, een handelsfirma waar de coöperatie nauwe betrekkingen mee heeft. Deze firma heeft over de hele wereld agenten die de contacten met de klanten onderhouden. Op basis van de wensen uit de markt kunnen de leden inschrijven op de verschillende kruiden. Bij overtekening wordt een quotering toegepast, bij een tekort worden contracten met niet leden afgesloten.

De combinatie van productkennis en marktkennis - en de klantgerichtheid die daaruit is voortgevloeid - heeft Angelica gemaakt tot één van de wereldleiders op het gebied van kwalitatief hoogwaardige kruiden.

4. Milieucoöperatie de Peel

4.1. Inleiding

Begin jaren 90 stonden in het Peelgebied in Brabant de natuurbelangen en het landbouwbelang scherp tegenover elkaar. Schaalvergroting en intensieve productiemethoden bleken niet te combineren met het behoud van een waardevol en kwetsbaar cultuurlandschap. In diezelfde tijd werd er binnen het Ministerie van LNV nagedacht over een nieuwe sturingsfilosofie aan de hand van beleidsnetwerken voor het oplossen van milieuproblemen in de land- en tuinbouw. Uitgangspunten als 'gebiedsgericht beleid' en 'sturing op maat' spelen daarbij een belangrijke rol. Deze ontwikkelingen geven aanleiding tot een reeks beleidsmatige en technologische vernieuwingen. Dit resulteerde onder andere in een zogenoemde milieucoöperatie (MCP): een samenwerkingsverband van boeren die zich, al dan niet samen met milieu-organisaties, richten op het produceren van een schoon milieu, natuur en landschap, uitgaande van een economisch rendabele landbouw in het gebied.

4.2. Type plattelandsvernieuwing

De initiatieven van de milieucoöperatie De Peel kunnen het best worden getypeerd als bottom-up processen, waarbij moet worden opgemerkt dat een bepaalde top-down dreiging ook een rol heeft gespeeld. In De Peel werd (en wordt) gestreefd naar het hanteerbaar maken van de tegengestelde belangen tussen milieu en landbouw. Om dit te realiseren was een procesverandering nodig, waarbij de voormalige tegenstanders - milieugroepen en boeren - zouden gaan samenwerken. Voorafgaand aan de oprichting van de milieucoöperatie bestond er geen enkele constructief contact tussen deze groepen. Inhoudelijke gezien gaat het in deze casus vooral om technologische vernieuwingen om de milieubelasting door de landbouw te verminderen, zoals het ontwikkelen van emissie-arme stallen. Daarnaast is er ook sprake van productdifferentiatie, bijvoorbeeld in de vorm van agrarisch natuurbeheer.

4.3. Kennisvragen bij het behoud van De Peel

Problematisering

Op initiatief van de agrarische jongeren organisatie JAPI werden in 1993 de eerste gesprekken gevoerd met de Werkgroep Behoud de Peel, die streeft naar behoud van het veen in het gebied. Daarna nam de Milieucoöperatie de Peel (MCP) het initiatief over. Dit samen-

werkingsverband van boeren was een initiatief van de Brabantse standsorganisatie NCB. De Milieucoöperatie heeft contact gehad met verschillende overheidsinstanties, zoals de betrokken gemeenten, de provincies Noord-Brabant en Limburg, de ministeries van LNV en VROM en Nadere Uitwerking Brabant Limburg (NUBL), een samenwerkingsverband tussen de beide provincies, de gemeenten en het rijk.

Vanaf het begin heeft de milieucoöperatie gestreefd naar een goede verstandhouding met de betrokken overheidsorganisaties. De bestuursleden van MCP realiseerden zich dat hun inspanningen alleen ergens toe konden leiden als de milieucoöperatie zou gaan samenwerken met de betrokken gemeenten, provincies en ministeries. Voor de milieucoöperatie was het noodzakelijk dat de overheidsorganisaties haar op hun beurt zouden erkennen als een organisatie die iets kon betekenen voor de ontwikkeling van geïntegreerd, gebiedsgericht beleid en dat de overheidsorganisaties haar de ruimte zou bieden om te functioneren. Concreet hield dit in dat van de betrokken overheidsinstanties gevraagd werd een aantal activiteiten van de milieucoöperatie te financieren en ontheffingen te verlenen van bestaande wetten en regels (Aarts en Van Woerkum, 1996). Daarbij waren ondermeer in het geding het oprekken van het relatienotabeleid, het buiten werking stellen van stankcirkels bij milieuvergunningen en het verlenen van ontheffing van mestboekhouding en overschotheffing.

In elke fase van het innovatieproces speelden weer andere actoren een rol. Een actor die doorlopend aanwezig was, was de MCP. Maar dit samenwerkingsverband stond niet aan de wieg van dit proces. Het initiatief in de problematiseringsfase lag bij de agrarische jongerenorganisatie JAPI die de stoute schoenen aantrok en contact opnam met de 'tegenpartij': Werkgroep Behoud de Peel (WBP). Actoren in de streek zetten dus de eerste concrete stappen. Hierna in het uitvind-stadium werd het proces ook gaande gehouden door actoren in het beleidsveld, zoals de actoren die betrokken zijn bij de Nadere Uitwerking Brabant Limburg (NUBL), en onderzoeksinstituten, zoals het IKC.

Van groot belang in deze fase is niet alleen technisch inhoudelijke kennis maar ook kennis over het sociale netwerk. Het gaat daarbij om zaken als: Welke actoren zijn van belang? Wat willen die actoren? Hoe liggen de onderlinge verhoudingen? Over wat voor middelen en kennis beschikken zij? Hoe kun je met hen samenwerken? Wat wil de overheid? JAPI zag als eerste in dat er te weinig gecommuniceerd werd tussen voor en tegenstanders en legde daarom de eerste contacten. De milieucoöperatie onderkende vervolgens vanuit een goed inzicht in de sociale constellatie het belang van samenwerking met de overheid.

Uitvinden

Het feit dat de MCP een van de vijf milieucoöperaties is die in 1994 door LNV werd uitgenodigd om een Plan van Aanpak te schrijven heeft tot gevolg gehad dat de MCP vrij snel na de oprichting bij het rijk in beeld kwam. Met de vervaardiging van het plan van aanpak kwamen de ontwikkelingen in de Peel in een stroomversnelling terecht.

Over het algemeen heeft het MCP geprofiteerd van de activiteiten die LNV heeft verricht op het gebied van bestuurlijke vernieuwing, zoals de initiatieven 'sturing op maat' en 'lokale zelfregulering' en de medewerking aan 'geïntegreerd gebiedsgericht beleid, een initiatief van VROM. De oprichting van de milieucoöperatie paste goed binnen deze initiatieven. De instelling van de NUBL als instrument voor de realisering van gebiedsgericht beleid is een rechtstreeks gevolg van de aandacht binnen LNV en VROM voor bestuurlijke vernieuwing. NUBL is gericht op de realisering van regionale projecten op het gebied van bestuurlijke vernieuwing. Met het oog daarop zocht het samenwerkingsverband contact met het MCP. Zij wilde daarmee aansluiten bij de activiteiten die al in gang waren gezet.

Aanvankelijk was het contact tussen de WBP en de MCP nogal verstoord. De WBP had ernstige twijfels over de bedoelingen van de MCP. De doelstelling van de milieucoöperatie klonk mooi, maar voor de werkgroep leek het er vooral op dat het de MCP ging om het voortzetten van de gangbare landbouwactiviteiten in de Peel. Op hun beurt ervoeren de boeren die deelnamen in de MCP het aanvechten van vergunningen door de WBP als hinderlijk.

Ondanks de wederzijdse vijandigheid was de WBP van mening dat de MCP bestaansrecht zou kunnen hebben. Ook de werkgroep zelf wilde af van het aanvechten van vergunningenverstrekkingen aan landbouwbedrijven. Zij zag liever dat vooraf overlegd zou worden op het moment dat een bedrijf plannen tot uitbreiding had. De milieucoöperatie zou daarbij een bemiddelende rol kunnen spelen, zo was de gedachte.

In deze fase richtten de kennisvragen zich meer op het technische vlak en ging het hier om zaken zoals:

- Bedrijfsvoering en financiering.
- Soort natuur, hoe bereik je dat?
- Beheerste omschakeling van agrarisch gebruik naar natuurontwikkeling.

Met name dit laatste punt was problematisch. Goed bewerkte landbouwgrond zit vol leven en voeding en kan niet zonder meer worden omgevormd tot natuur. Wanneer de natuur hier de vrije loop krijgt ontstaat er eenzijdige plantengroei. De overschakeling moest dus gedoseerd verlopen en hiervoor was kennis van zaken nodig.

Initiëren en implementeren

De relatie tussen de MCP en de WBP verschoof gaandeweg van tegenstanders naar partners die constructief samenwerken aan de toekomst van de Peel. Er lijkt zich voorzichtig een nieuwe wij-groep te ontwikkelen waarvan de MCP en de WBP de kern vormen. Deze ontwikkeling is het resultaat van formeel en informeel overleg, waarin gewerkt wordt aan een gemeenschappelijk doel (Aarts en Van Woerkum, 1996). Bij de initialisatie waren ook LNV (die voor de financiering zorgde) en de milieuboeren (die daadwerkelijk tot invoering van milieuvriendelijke initiatieven wilden overgaan) van belang.

Het vernieuwingsproces werd gekenmerkt door dynamiek en onderhandelingen over tegenstrijdige belangen. Voor het kennisgebruik was op het niveau van faciliteren onder andere de rol van de wetenschapswinkel en de vakgroep Voorlichtingskunde van de LUW van belang. Deze partijen zorgden voor verbetering van besluitvorming, enerzijds door het verzamelen van informatie over amoniakemissies en anderzijds door onderzoek voor een goede manier van communiceren, bijvoorbeeld tussen de leden van de kerngroep en de achterban van boeren. Dit houdt onder andere in dat er voldoende hoogwaardige informatie op lokaal niveau beschikbaar is en dat elkaars uitgangspunten en ideeën op tafel komen en bekritiseerd kunnen worden. De constellatie van actoren die betrokken was bij het implementeren/incorporeren was afhankelijk van het type innovatie: bij agrarisch natuurbeheer speelt Staatsbosbeheer een belangrijke rol, maar bij milieuvriendelijk produceren draait het meer om toeleveranciers.

Het soort zoekproces en kennisgebruik verliep verschillend per deelproject. Kennis werd tijdens de innovatieprocessen in de Peel overal en nergens vandaan gehaald. Een beproefde methode was met veel actoren praten. Iedereen haalde zijn eigen dingen uit persoonlijke contacten. Later in de ontwikkeling was er ook bewuste informatievoorziening via DLV en toeleveranciers van materialen. In beperkte mate werd er ook informatie gehaald uit publicaties in vakbladen. In veel gevallen spelen leerprocessen zich af volgens door al doende te leren. Op deze manier kom je bijvoorbeeld te weten hoe de vegetatie reageert op een bepaalde vorm van beheer. Ook uit ander onderzoek van innovatieprocessen op bedrijfsniveau in de agrarische sector blijkt dat dit soort netwerk-leren een belangrijke manier van leren is (zie Adolfse, 1996). Dit levert belangrijke aanwijzingen over hoe kennisinstellingen kennis en informatie beschikbaar zouden moeten stellen om een rol van betekenis te spelen, namelijk regionaal en doorvertaald naar de concrete praktijksituatie.

Over het algemeen was er behoefte aan een methodiek voor interactieve beleidsvorming. Daarnaast is er op gezette tijden behoefte aan degelijk onderbouwd experimenteel technisch onderzoek die antwoord geeft op specifiek vragen.

4.4. Samenvatting

Bij wijze van samenvatting geeft de onderstaande matrix het gebruik van kennis weer in de achtereenvolgende deelprocessen bij de oprichting en het functioneren van de MCP en bij de vaardigheden die daarbij in het geding waren.

Schema 5 Kennisgebruik bij de Milieucoöperatie De Peel

Activiteiten Deelprocessen	Inhoudelijk leren	Onderhandelen	Faciliteren
Problematisering	Bewustwording	Zaken duidelijk maken Elkaars problemen erkennen	Overzicht : onderlinge relaties belevingswerelden
Ontwerpen	Leren over specifieke onderwerpen, zoals emissie arme stallen	Alternatieven bedenken die voor anderen acceptabel zijn	Organisatie van advies Expertise binnenhalen
Beslissen	Extra informatie advies/cursus	Overtuigen Bepalen welke boeren gaan samenwerken	Bemiddelaar: milieucoöperatie
Implementeren	Leren over praktische zaken Natuurbeheer vraagt bijvoorbeeld voortdurend kennisvernieuwing en experimenteren	Opnieuw onderhandelen over bijvoorbeeld bedragen voor compensatie	Omgang met andere boeren verbeteren Afstappen van het idee 'heulen met de vijand'
Incorporeren			

5. Bosaanleg op landbouwgronden

5.1. Inleiding

Met het beschikbaar stellen van SBL-gelden (Stimulering Bosaanleg op Landbouwgronden) biedt het LNV financiële ondersteuning aan het uit productie nemen van landbouwgronden en het tot ontwikkeling brengen van bos¹. maakt de weg vrij voor onder meer houtproductie, recreatie en natuurontwikkeling. Tegelijkertijd is bosaanplant soms ook omstreden. Toekomstige verkaveling wordt er door bemoeilijkt, individuele boeren kunnen erdoor belemmerd worden bij bedrijfsuitbreiding en het aanzicht van grootschalig open gebied kan er drastisch door worden veranderd.

De onderhavige casus beschrijft de bosaanleg door particulieren in Westerwolde. Kenmerkend is dat verschillende collectieve en individuele belangen daarbij met elkaar concurreren. Daarnaast blijft meestal onduidelijk wat er op lange termijn precies gerealiseerd zal worden. Het ontbreekt namelijk aan een overkoepelend afwegingskader, waardoor het moeilijk is te bepalen hoe er op een evenwichtige manier met de verschillende belangen kan worden omgegaan.

5.2. Type plattelandsvernieuwing

Bosaanleg wordt vanuit verschillende perspectieven ingevuld. Het Directoraat-Generaal voor de Landbouw van de Europese Unie wil bevorderen dat landbouwgronden uit productie worden genomen en tevens een economisch alternatief bieden aan boeren die hun huidige bedrijf niet meer kunnen voortzetten. LNV wil daarnaast ook verbindingzones creëren tussen kerngebieden van de Ecologische Hoofdstructuur. In Groningen zoekt men naar een interactieve manier van werken bij bosaanleg door boeren. Een nieuwe ontwikkeling daarbij is dat de Dienst Landelijk Gebied (DLG) daarbij streeft naar een intensieve dialoog met de streekbewoners. Dit gebeurt in het kader van de Herijking Landinrichting.

Bosaanplant gesteund door de SBL-regeling is een vorm van proces- en organisatievernieuwing. De beleidsinnovatie vergt een andere aanpak en een andere opstelling van overheidsorganisaties en boeren. In een interactieve benadering zijn overheidsorganisaties

¹ Afhankelijk van de situatie ontvangen boeren ook subsidie in het kader van de verdrogingsbestrijding, waardevolle landgoederen en dergelijke.

niet langer alleen verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de streek; belangenorganisaties en streekbewoners dragen eveneens verantwoordelijkheid. Voor DLG speelt een rol dat grootschalige ruilverkavelingsprojecten plaats maken voor kleinschalige projecten, waarin ook andere dan landbouwfuncties een rol spelen. Dit vergt een flexibele uitvoeringsorganisatie en procesvaardigheden.

Inhoudelijk gezien vertoont de innovatie vooral kenmerken van productdifferentiatie en geografische vernieuwing. De bosbouwboeren brengen nieuwe producten voort, voornamelijk hout. Daarnaast kunnen bossen worden gebruikt voor recreatie, wat weer mogelijkheden biedt voor de ontwikkeling van recreatieve voorzieningen, zoals campings en maneges. Verder kunnen in combinatie met bosaanplant fietspaden of meertjes worden aangelegd. In een later stadium kan er ook woningbouw plaatsvinden. Op deze manier wordt ook een nieuwe geografische betekenis gegeven aan het gebied.

5.3. Kennisvragen bij de bosaanplant in Westerwolde

Het voorgaande geeft de beleidscontext weer en laat zien welke ontwikkelingen en mogelijkheden bosaanleg op landbouwgronden de streek te bieden heeft. Hierna onderzoeken we een specifiek geval van bosaanleg in Westerwolde (Oost-Groningen). Dit geeft aan hoe in de praktijk de concrete vormgeving zich op op micro-niveau ontwikkelt.

Problematisering

Bij de bosaanplant in het kader van de SBL-regeling is de agrarisch ondernemer steeds de actor die het initiatief neemt. De provincie probeert een context te scheppen waarin particuliere ondernemers in de streek worden aangesproken op hun rol als co-producenten van natuur, landschap en sociaal-economische ontwikkeling. Het proces is daardoor sterk afhankelijk van de stappen die de particulieren zelfstandig ondernemen.

De casus is een concreet voorbeeld van de manier waarop bosaanleg door particulieren in een bepaald gebied gestalte krijgt. In het proces is geen duidelijk beginpunt te onderkennen. In feite begint het proces bij het ministerie van LNV die de doelen stelt voor bosbouw en die de middelen daarvoor beschikbaar stelt. De plannen en middelen van LNV sluiten aan bij de beslissingen van een aantal individuele boeren die overwegen een deel van hun land met bos te beplanten. De boeren in kwestie hebben verzoeken ingediend bij de gemeente Vlagtwedde in Westerwolde om toestemming te verkrijgen voor bosaanplant. De gemeente had daarvoor op dat moment geen beleid geformuleerd. Daardoor was er geen toetsingskader om de aanvragen te beoordelen. Een gemeente-ambtenaar zegt daarover: *'Omdat we toen nog geen beleid hadden is dat gewoon ad hoc bekeken. Later hebben we met het formuleren van*

de beleidsvisie de hele gemeente bekeken. Toen hebben we bepaalt waar we houtteelt kunnen toestaan zonder meer of onder voorwaarden.'

De kennisvragen in de problematiseringsfase hadden met name betrekking op de wensen en voorkeuren van de actoren in de omgeving. Past bosaanleg binnen de visie van de gemeente? Wat vinden omliggende boeren ervan? Daarnaast was er behoefte aan kennis over de mogelijkheden van bosaanleg als extra bedrijfsonderdeel. Welke subsidies zijn er beschikbaar? Hoe zijn er combinaties te maken met recreatie? Hoe verhoudt deze bedrijfsontwikkeling zich tot doorgaan met een akkerbouwbedrijf? Welke vermindering in arbeidsinzet is er te bereiken via bosaanleg? Wat houdt de aanleg en exploitatie van bos eigenlijk in? In deze kennis werd voorzien door een groot aantal partijen. Eén daarvan is bijvoorbeeld de cultuurmaatschappij, die plannen en ontwerpen opstelde voor realisering. Een andere kennisleverancier was de boscoördinator van de Provincie Groningen. Kennis over alle technische en bedrijfsmatige aspecten van bosaanleg kon verkregen worden via een cursus die was opgezet door een regionaal Agrarisch Onderwijs Centrum.

Uitvinden

In deze fase heeft DLG een actieve, bemiddelende rol vervuld. De bosaanvragen hadden betrekking op een groot aantal verspreid liggende kaveltjes. Directe honorering van deze aanvragen zou tot een aanzienlijke versnippering leiden. Concentratie van de kavels zou niet alleen tot grotere bossen leiden, maar ook mogelijkheden bieden om in de toekomst via landinrichting de landbouwstructuur elders sterk te verbeteren. Kennisvragen die zich hierbij voordeden hadden betrekking op de herinrichting van de streek. Deze kennis was uiteraard binnen de DLG zelf aanwezig. Daarnaast was er behoefte aan onderhandelingsvaardigheden. De indruk bestaat dat de dienst hier destijds nog onvoldoende op ingespeeld was.

Het vervolg van het proces verliep in twee stappen. In de eerste stap werd door de bosbouwboer een voorstel uitgewerkt waar een groot aantal boeren aan konden meewerken. De situatie zou alleen ongunstig uitpakken voor een boer die geconfronteerd zou worden met een grote strook bos direct naast zijn bedrijf. Deze boer startte een bezwaarprocedure. Het overleg tussen de boeren onderling in aanwezigheid van de ambtenaar van DLG ging gepaard met hoog oplopende emoties. Pas vrij laat in het proces kwam men er achter dat er een ander, veel gunstiger alternatief voor handen was. Volgens dit alternatief zou het bos geconcentreerd worden op een recreatief gunstige plaats aan de rand van het dorp. Geen van de omliggende boeren zou daardoor schade ondervinden. Enkele boeren zouden zelfs kunnen uitbreiden en een aantal van hun kavels dichterbij hun huiskavel komen te liggen.

Initiëren/afspreken

Het tweede alternatief betekende een win-win situatie voor alle betrokkenen. Het ontstaan van geconcentreerd bos aan de rand van het dorp maakte de weg vrij voor verdere verkaveling van ander gebied wat ook de landbouw ten goede kwam. Niet alleen de collectieve landbouw schoot op met deze oplossing ook elke individuele deelnemer is er uiteindelijk op vooruit gegaan. De winst voor LNV en de provincie was dat er bos gerealiseerd werd op een landschappelijk gunstige locatie. Het meest opvallende was echter dat deze voor de hand liggende oplossing pas vrij laat aan licht kwam. Daarvoor is een aantal redenen te geven. Het eerste alternatief was voor de meeste actoren niet nadelig. Daardoor was het voor hen niet noodzakelijk om naar een oplossing te zoeken die voor iedereen bevredigend was. Ogenschijnlijk schaamde niemand zich ervoor om veel meer eisen te stellen dan redelijk was. De emoties liepen soms hoog op waardoor er geen ruimte meer was voor redelijk overleg. Een ambtenaar van DLG zegt hierover: *'Degene die het eerst ja zegt heeft geen ijzers meer in het vuur. Hij verzwakt zijn onderhandelingspositie. Misschien is dat wel de mentaliteit. Laat eerst maar eens horen wat hij wil. Niet negatief zijn maar bedenktijd vragen. (...) Het uittesten dat gebeurde voortdurend. Dat is niet bij iedereen herkenbaar. Wat me opviel was dat het emotioneel gespeeld werd. Echt dan wel niet echt, gespeeld dan wel niet gespeeld.'*

Boeren ontwikkelen voor hun bedrijf een aantal scenario's waarin zij als bedrijf kunnen overleven en tegelijkertijd een bepaald gezinsleven verbonden aan het platteland kunnen handhaven. Eén zo'n scenario kan bosaanleg zijn. Of dit scenario ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd hangt af van de economische situatie in de landbouw en van de plannen die de overheid maakt. Wat deze plannen waren voor een bepaald regio kwam vaak zeer summier via krantenberichten naar buiten. Daarnaast was er behoefte aan kennis om alternatieve scenario's door te kunnen rekenen en aan kennis over mogelijke (aanvullende) subsidies. Voor zowel voor als tegenstanders was het van belang de juridische mogelijkheden van bezwaar te kennen.

Deze laatste vorm van kennis was met name aanwezig bij de Noordelijke Land- en Tuinbouworganisatie NLTO. aangezien zowel voor- als tegenstanders lid kunnen zijn van deze organisatie leidde dit er vaak toe dat zij allebei door de NLTO werden bijgestaan en vertegenwoordigd bij gemeente, provincie of Raad van State.

Op het vlak van interveniëren is uit het procesverloop is af te lezen dat ook bij bosaanleg een belangrijk vraagstuk is hoe je onderhandelingen faciliteert.

Implementeren en incorporeren

Bij het implementeren doet de boer weer nieuwe ervaring en ideeën op. Hij weet inmiddels meer over de bestemming van de omliggende gronden, het functioneren van de lokale overheden en de positie en handelswijze van omliggende boeren. Bosaanleg is geen 'groene klont' die zomaar in een gebied wordt neergelegd, maar een middel om de streek verder te ontwikkelen. Daarnaast vormde het in deze casus een geïntegreerd onderdeel van een meer algemeen bedrijfsplan van een individuele ondernemer. Dit bedrijfsplan bestond voor een gedeelte nog uit agrarische activiteiten, maar er werd ook geïnvesteerd in recreatieve voorzieningen zoals een camping. Bosaanleg gaf de mogelijkheid om deze activiteiten verder uit te breiden.

De boeren die in deze casus bos aanleggen hebben de mentaliteit van een ondernemer. Dit betekent dat zij hun bedrijf aanpassen aan de veranderende eisen uit de omgeving. De kennis die hiervoor nodig was, was echter vaak niet snel en lokaal beschikbaar. Dit geeft aan dat hoogwaardige planologische en technische kennis heel directe beschikbaar gesteld moet worden, verschillende loketten moeten worden samengevoegd tot één informatiepunt. Verder was er behoefte aan een bemiddelaar met professionele procesvaardigheden. Ook is er behoefte aan een concrete methodiek voor interactieve beleidsvorming. Het was de insteek van de vakgroep Voorlichtingskunde om tot zo'n methodiek te komen. Vervolgens was er behoefte aan een planologische, marktkundige en bedrijfskundige expertise om tot een geïntegreerd streek en ondernemingsplan te komen.

5.4. Samenvatting

De navolgende matrix geeft als samenvatting het gebruik van kennis weer bij de bosaanleg in Westerwolde, onderscheiden naar deelprocessen en vereiste activiteiten.

Schema 6 Kennisgebruik bij de bosaanplan in Westerwolde

Activiteiten Deelprocessen	Inhoudelijk leren	Onderhandelen	Faciliteren
Problematiseren	Wegwijs raken in regels	Elkaar weten te vinden Communicatie met tegenstanders	Weten wat er speelt in de streek
Ontwerpen	Hoe het inplanten en oogsten bos werkt Mogelijkheden voor recreatie	Rendabel bedrijfsplan	Streekplannen aanpassen aan concrete situatie
Belissen	Combinaties bos met andere bedrijfsactiviteiten uitwerken	Extra subsidiëring / belasting voordeel	
Implementeren	Inschakelen van cultuurmaatschappijen	Plannen uitbreiden	Nieuwe boeren erbij betrekken Weerstand overwinnen
Incorporeren			

6. Waardevol Cultuurlandschap

Midden-Limburg

6.1. Inleiding

Het Waardevolle Cultuurlandschap Midden-Limburg is één van de elf gebieden waaraan LNV een uitvoeringsimpuls geeft om plattelandsvernieuwing van de grond te krijgen. De doelstellingen van LNV voor WCL-gebieden kunnen worden samengevat onder twee noemers:

- behoud van de identiteit van het landschap (in brede zin);
- heroriëntatie van de landbouw.

LNV stelt een subsidie beschikbaar voor lokale projecten die een bijdrage leveren aan deze doelstellingen. De doelstellingen zijn in algemene termen op rijksniveau geformuleerd, maar moeten worden vertaald naar gebieden. Dit gebeurt in de vorm van een gebiedsvisie. De eerst verantwoordelijken hiervoor zijn de provincies. De manier waarop de gebiedsvisie wordt opgesteld, de wijze waarop deze wordt ingekaderd in ander provinciaal beleid en de manier waarop het beleid verder wordt ingevuld en uitgevoerd, verschilt van provincie tot provincie.

Midden-Limburg is vanaf 1992 een pilot-gebied voor het WCL-beleid. De eerste stap bestond uit het opzetten van een samenwerkingsverband tussen LNV en de provincie, die de vorm kreeg van een stichting. Vervolgens is er een organisatiestructuur opgezet die bestaat uit sectorwerkgroepen en gemeentelijke werkgroepen. Deze werkgroepen hebben gezamenlijk een gebiedsvisie opgesteld. De sectorwerkgroepen waren daarbij verantwoordelijk voor het formuleren van uitvoeringsthema's, die als toetsingskader voor projecten moeten fungeren. Deze thema's zijn zó gekozen dat ze binnen het kader van het vigerend provinciaal en gemeentelijk beleid vallen. De sectorwerkgroepen zijn ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de thema's. Deze pragmatische aanpak met veel verantwoordelijkheid voor werkgroepen is redelijk goed ontvangen in de streek.

In dit hoofdstuk wordt vooral ingegaan op het eerste stadium van het project Midden-Limburg. In dit stadium ging het vooral om het opzetten van een gebiedsorganisatie, die als trekker van het proces zou kunnen fungeren.

6.2. Type plattelandsvernieuwing

WCL-beleid in Limburg is in twee opzichten innovatief te noemen. Om te beginnen is er sprake van beleidsvernieuwing. Het beleid is een vernieuwing in die zin dat dat LNV en de provincie alleen een uitnodigende en faciliterende rol vervullen ten behoeve van lokaal geïnitieerde projecten. In het gebied is sprake van vernieuwing, doordat dat het projectbureau tamelijk onafhankelijk is en veel verantwoordelijkheden worden overgedragen aan de werkgroepen.

Daarnaast is het WCL-beleid een inhoudelijke vernieuwing. Deze vernieuwing bestaat ondermeer uit het expliciet nastreven van een heroriëntatie van de landbouw. De bedoeling is dat dit op bedrijfsniveau leidt tot nieuwe vormen van landbouw die een substantiele bijdrage leveren aan het identiteitsbehoud van het landschap.

6.3. Kennisvragen bij het cultuurlandschap Midden-Limburg

Volgens een grove indeling heeft het proces zich tot nu toe in twee fasen voltrokken, die elk twee deelprocessen omvatten. In de eerste fase is in overleg tussen LNV en de provincie het projectbureau opgezet en zijn door deze partijen ideeën verzameld in de streek. In aansluiting daarop zijn werkgroepen geformeerd en is door deze werkgroepen een gebiedsperspectief geschreven. In deze fase zijn de volgende actoren actief: LNV, provincie, gemeenten, vertegenwoordigers van maatschappelijke economische sectoren. In de tweede fase is een start gemaakt met het voorbereiden van allerlei projecten. In deze fase nemen de verschillende grondgebruikers een belangrijke plaats in. Daarnaast blijven de betrokkenen uit de eerste fase actief. Beide hoofdfasen maken een proces door met problematiseren, ontwerpen, beslissen, implementeren en incorporeren.

Opzetten van een structuur

In de eerste fase stonden LNV en provincie voor de vraag hoe de streek kon worden gemobiliseerd voor het indienen van projecten. Daarbij moesten allerlei procedures worden uitgevonden, en structuren worden bedacht. De grote uitdaging lag in het vormgeven van het uitnodigend en faciliterend beleid. Hiertoe is een projectbureau in het leven geroepen, waarin LNV en provincies zijn opgenomen. Verder zijn sectorale en gemeentelijke werkgroepen ingesteld. Van belang was dat zowel provincies als de LNV-regio dezelfde intenties hadden met betrekking tot een gebiedsgerichte aanpak en er al een vrij goede samenwerking bestond. De kennisbehoefte in deze fase was vooral gericht op beschreven voorbeelden en

evaluaties van organisaties voor vergelijkbare problemen en beleidsvelden. Na een consultatieronde met allerlei partijen in het gebied heeft met voor de huidige opzet gekozen.

Opstellen van een strategie en kiezen van uitvoeringsthema's

In deze fase ging het om het opstellen van een gebiedsvisie door het projectbureau. De basis voor een goede samenwerking was gelegd, omdat er bij LNV en de provincie een gezamenlijk beeld bestond van de functie van de gebiedsvisie: vooral uitvoeringskader binnen bestaand beleid. De deelnemers aan het projectbureau hadden veel ervaringskennis op dit gebied. Zij waren doorkneed in het opstellen van dergelijke visies. Zij konden hierop voortbouwen. De werkgroepen speelden een belangrijke rol bij het invullen van de uitvoeringsthema in het gebiedsperspectief. Hierbij speelde de persoonlijk ervaring met het gebied een grote rol. De benodigde inhoudelijke informatie werd vooral ontleend aan bestaande overheidsdocumenten in de vorm van eerdere beleidsvisies voor het gebied. Er werd geen nieuwe gebiedsgerichte informatie verzameld.

Lokaal faciliteren

Toen de werkgroepen in de tweede fase aan de slag gingen, veranderde de taak van het projectbureau. Vanaf dat moment ging het meer om het faciliteren van de werkgroepen, met name wat betreft het administratief-financiële werkproces. Er moest een administratie worden opgezet en uitgevoerd, boekhoudsystemen van LNV en de provincie moesten op elkaar worden afgestemd en dergelijke. Daarnaast bleef het projectbureau taken uitvoeren op het gebied van de meer algemene informatievoorziening: het maken van een adressengids, het ontwikkelen van een logo, het voorzitten van vergaderingen van werkgroepen enzovoort.

Lokale beoordeling

Het beoordelen van het WCL-beleid hing nauw samen met de economische positie van de betreffende grondgebruikers. De grondgebruikers die positief stonden tegenover het WCL-beleid en die er daadwerkelijk aan zijn gaan deelnemen hadden vaak te kampen met economische problemen. Dit gold met name voor boeren en boseigenaren. De informatiebehoefte was in deze fase groot. Over het algemeen genomen was er weinig ervaringskennis met dit soort uitnodigend beleid. Persoonlijke contacten met burens of familieleden leidde tot positieve leerervaringen, met name bij de groep met een positieve houding ten opzichte van het WCL-beleid. Slechts weinigen baseerden hun oordeel over het beleid op expliciete kennis, zoals belichaamd in het gebiedsperspectief, folders, en dergelijke.

Lokale initiatieven

Voor degenen die positief stonden tegenover de gedachten achter het WCL-beleid ging het er om een aantal positieve voorstellen uit te werken op grond waarvan zij subsidies kon aanvragen. Dit was veelal een interactief proces tussen grondgebruiker, werkgroep en project-

bureau. Van de groep grondeigenaren met een positieve houding was er vrijwel geen te vinden onder de landbouwbedrijven die het economisch voor de wind ging. Andere grondgebruikers hadden vaak een zeker begrip ontwikkeld vanuit hun eigen bedrijfsvoering over mogelijke ontwikkelingsrichtingen. Er waren weinig mogelijkheden om elders ervaring uit voorbeelden op te doen. Vastgelegde kennis hierover haalde men vooral uit artikelen in vakbladen.

6.4. Samenvatting

De onderstaande matrix geeft een samenvatting van het gebruik van kennis bij het WCL-beleid Midden-Limburg.

Schema 7 Kennisgebruik bij WCL-beleid Midden-Limburg

Activiteiten	Inhoudelijk leren	Onderhandelen	Faciliteren
Deelprocessen			
<i>Opzetten organisatie</i>			
Ontwerpen	Goede project-voorbeelden Evaluaties in vergelijkbare gebieden	Kennis uit de streek gehaald	
Beslissen		Goede rolmodellen in de omgeving	Ideeën uitproberen
Implementeren			
<i>Opzetten projecten</i>			
Ontwerpen	Voorbeelden	Beoordelingscriteria	Voorlichtingsmateriaal
Beslissen	Op grond van welke indicatoren beoordelen?	Wie zijn overlegpartners	Kennis over procedures van andere besluitvormers
Implementeren	Hoe effecten monitoren?	Kennis over maken van projectvoorstellen, begrotingen enz.	Inzichten in administratieve aspecten van bottom-up beleid

7. Ruimtelijke Ordenings- en Milieuproject Zuidoost-Friesland

7.1. Inleiding

Het ROM-project Zuidoost-Friesland is in 1992 van start gegaan. Er lag een grote hoeveelheid rapporten en nota's met daarin voorstellen om de landbouw om het gebied te verbeteren, natuur te ontwikkelen, verzuring en verdroging tegen te gaan enzovoort. Het ROM-project is er op gericht door samenwerking tussen overheidsorganisaties en maatschappelijke organisaties een gecoördineerde beleidsinzet te realiseren. Voorop staat een integrale en gebiedsgerichte aanpak, waarbij maatwerk wordt geleverd en alle functies van het gebied met elkaar in evenwicht worden gebracht. Voor het project is een stuurgroep opgericht, waarin zijn vertegenwoordigd: LNV, VROM, V&W, de provincie Friesland, waterschappen, gemeenten, de landbouwsector, natuur- en milieu-organisaties en de recreatiesector. De stuurgroep heeft inmiddels een ontwerp-plan van aanpak opgesteld. Zij werd daarbij begeleid door een adviesgroep, die een klankbordfunctie vervult vanuit de streek. Het ontwerp-plan van aanpak belichaamt een gemeenschappelijke ontwikkelingsvisie voor het gebied en bevat ook afspraken over de verdere uitwerking en uitvoering door de betrokken organisaties. Het belangrijkste beleidsthema dat in het ontwerp-plan van aanpak wordt genoemd is de ammoniakaanpak in het gebied. De casus concentreert zich op dit beleidsthema en de kennisvragen die zich daarbij voordoen.

7.2. Type platteland vernieuwing

Het ROM-project Zuidoost-Friesland heeft voornamelijk kenmerken van een procesvernieuwing. Dat geldt vooral voor de aanpak van de ammoniakreductie in het gebied. Op aandrang van de landbouw besloten de betrokken partijen al vrij snel in het ROM-project om over te stappen van een depositiegerichte aanpak van de ammoniakreductie op een emissiegerichte aanpak. Alle boeren in het gebied worden daardoor gelijk behandeld, ongeacht de vraag of hun bedrijven bij verzuringsgevoelige elementen liggen of niet. Daarnaast worden zij afgerekend op de maatregelen die zij nemen op het bedrijf en niet op de uiteindelijke effecten op verzuringsgevoelige elementen. Voor de emissiegerichte aanpak moest ruimte worden gecreëerd binnen het bestaande kader van de Interimwet Ammoniak en Veehouderij. Deze ruimte werd gevonden door aan de emissiegerichte aanpak een experimentele status

toe te kennen. Daarnaast besloten de betrokken partijen geen natuurfunctie toe te schrijven aan enkele verzuringsgevoelige deelgebieden.

Het ROM-project heeft kan ook worden getypeerd als een organisationele vernieuwing. Met het ROM-beleid werd het integrale gebiedsgericht beleid in Zuidoost-Friesland geïntroduceerd. Dit betekende en betekent een vergrote inspanning om de verschillende vormen van sectoraal beleid (landbouwbeleid, milieubeleid, natuurbeleid, waterbeleid, ruimtelijke ordeningsbeleid etc.) voor het gebied op elkaar af te stemmen. De betrokken instanties en maatschappelijke organisaties voeren veel intensiever dan voorheen overleg om de verschillende soorten beleid op elkaar af te stemmen. In de praktijk betekent dit dat zij regelmatig bij elkaar komen in de stuurgroep en in de werkgroepen.

7.3. De ammoniakaanpak in Zuidoost-Friesland

Problematisering / ideeën voor aanpak

Binnen het ROM-project is een themagroep Ammoniak en een themagroep Ecologische Richtlijn. Hieruit ontstond later de werkgroep Amoniak. Aan deze werkgroep namen deel: de provincie Friesland (voorzitter), het Landbouwschap (later vervangen door de Friese Land- en Tuinbouw Organisatie, FLTO), de Friese Milieu Federatie (FMF), de gemeenten en de ministeries van LNV en VROM. VROM formuleerde het vraagstuk aanvankelijk in termen van de verhouding tussen de milieubelasting in het gebied en de algemene doelstellingen in Nederland, zoals verwoord in het NMP. Daarbij ging het naast ammoniak (verzuring) ook om nitraat en fosfaat (vermesting) en zware metalen (probleemstoffen). Om zicht te krijgen op de ammoniakemissies en -depositie in het gebied heeft TNO op verzoek van de stuurgroep een modelstudie uitgevoerd. Voor de landbouw was het probleem dat het bestaande depositiebeleid volgens Ecologische Richtlijn en de Hinderwet het voor veel bedrijven onmogelijk maakte om uit te breiden. Tweederde deel van de bedrijven ligt namelijk in de nabijheid van verzuringsgevoelige deelgebieden, voornamelijk deelgebieden met natuurwaarden. De Interimwet Amoniak en Veehouderij die later werd ingevoerd gaf de boeren wat meer speelruimte. De Interimwet biedt namelijk de mogelijkheid tot een regiospecifieke invulling van het amoniakbeleid en tot het werken met gemiddelde emissieplafonds in een gebied in plaats van emissieplafonds per bedrijf. Per saldo mogen de emissies niet toenemen. Het landbouwschap, en later FLTO, hechte er van begin af aan veel waarde aan dat het ammoniakvraagstuk emissiegericht wordt aangepakt. Boeren die hun bedrijf bij verzuringsgevoelige gebieden hebben liggen zijn dan niet slechter af dan boeren waarvan de bedrijven verder weg liggen. Voor FMF was het probleem dat een aantal natuurgebieden in Zuidoost-Friesland lijdten onder de ammoniakuitstoot van vooral enkele nabij gelegen boerderijen. Volgens de milieufederatie zorgt de Interimwet alleen voor stabilisatie, maar lost de wet het

vraagstuk niet echt op. Met het oog op de haalbaarheid heeft FMF de Interimwet toch lange tijd gesteund. Op dat moment hadden FMF en VROM vooral behoefte aan kennis over de emissies in het gebied en over de effecten daarvan op de verzuringsgevoelige deelgebieden. Het Landbouwschap had voornamelijk behoefte aan kennis over de ruimte die er nog over was voor bedrijfsuitbreidingen. Bij LNV, de provincie en de gemeenten bestond behoefte kennis over al deze aspecten. Deze kennisvragen werd voor een groot deel beantwoord door de expertise die de provincie en de gemeenten in huis hadden in verband met het verstrekken van vergunningen. Daarnaast leverde het Landbouw Economisch Instituut gegevens over emissies op bedrijfsniveau.

Van begin af aan was er een sterke belangentegenstelling, vooral tussen FLTO en FMF. Van begin af aan werd ook gezocht naar een aanpak waarmee de verschillende partijen uit de voeten zouden kunnen (win-winsituatie). Met het oog daarop had de werkgroep Amoniak behoefte aan sterk gedetailleerd onderzoek, waarin precies werd aangegeven welke effecten voor landbouw en milieu bepaalde maatregelen zouden hebben. Aan TNO werd opdracht gegeven om een modelstudie op regioniveau uit te voeren waarin de effecten van maatregelen als groene labelstal en mestinjectie werden verkend. De werkgroep Amoniak heeft op basis van eigen expertise de te verkennen maatregelen geselecteerd. FLTO heeft veel gebruik gemaakt van een modelstudie van de Heidelberg Appeal Groep, waarmee zij de depositiegerichte aanpak - lees: Interimwet - probeerde te weerleggen. FLTO, FMF en andere betrokken partijen deden een beroep op eigen milieudeskundigen.

In de loop van het project bleek de belangentegenstelling zo sterk te zijn dat het ROM-project in een impasse raakte. De impasse werd ook in de hand gewerkt doordat de Interimwet een emissiegerichte aanpak niet toestaat. Voor de Regiodirectie Noord van LNV was de belangentegenstelling een reden om met een eigen model een aantal alternatieven voor de amoniakaanpak door te rekenen op emissies en deposities en ook op de bedrijfseconomische effecten voor de boeren. Vanwege de complexiteit van deze uitkomsten moest de vertegenwoordiger van de Regiodirectie deze uitvoerig toelichten voor de werkgroepleden. De regiodirectie besteedde ook aandacht aan de communicatie naar de streek toe. Dit kwam echter niet goed van de grond. De regiodirectie moest voorzichtig zijn vanwege een mogelijk precedentwerking van de emissiegerichte aanpak. De complexiteit van de materie speelde ook een rol. In aanvulling op het werk van Regiodirectie-Noord gaf de stuurgroep aan het RIVM de opdracht om een modelstudie - actualisering van de TNO-studie - uit te voeren naar de ammoniakemissies in het gebied. Daarbij speelden niet alleen inhoudelijke overwegingen een rol, maar ook de behoefte om aan de streek duidelijk te maken dat er vooruitgang werd geboekt met het ROM-project. Uit de studie van het RIVM kwam, net als uit de TNO-studie naar voren dat de emissiegerichte benadering milieuvordelen oplevert voor Zuidoost-Friesland. Tijdens de onderhandelingen over de marges van de Interimwet voor de emissie-

gerichte aanpak werd veel juridische kennis vergaard. Dit gebeurde door experts van VROM en de provincie. Deze experts legden de juridische mogelijkheden en beperkingen uit aan de andere actoren. Overigens werd ook veel kennis vergaard over de juridische mogelijkheden en beperkingen voor handhaving bij een emissiegerichte aanpak. De juridische kennis werd in een betrekkelijk laat stadium verzameld. Was deze kennis eerder ingebracht, dan had de inhoudelijke discussie meer gericht kunnen worden gevoerd.

Om uit de impasse te komen heeft de stuurgroep een 'commissie van wijze mannen' in het leven geroepen met een vertegenwoordiger van het RIVM en van de LUW en een adviseur uit de streek. Op basis van eigen expertise en raadpleging van bestaande onderzoeksrapporten en andere literatuur gaf de commissie het advies om te kiezen voor een emissiegerichte aanpak en om tegelijkertijd de te ontwikkelen natuur in het gebied (Ecologische Hoofd Structuur) planologisch te verankeren. De commissie gaf het advies om geen natuurfunctie toe te kennen aan deelgebieden, omdat dan de Interimwet van toepassing is. In deze deelgebieden zou dan de emissiegerichte aanpak gehanteerd kunnen worden. Daarnaast is de hulp van VROM en ook van LNV ingeroepen. Minister De Boer heeft zich persoonlijk ingezet voor het overstijgen van de jurische blokkades. Beide ministeries gingen er uiteindelijk mee akkoord om het ROM-project de status te geven van een experiment. De ministeries hebben hierbij voornamelijk een beroep gedaan op de eigen experts. Dit betekent ondermeer dat het plan van aanpak en het convenant in de plaats komen van het werken met verzuringsgevoelige gebieden. Het advies en het werk van VROM en LNV hebben belangrijke bijdragen geleverd aan de doorbraak uit de impasse.

Besluitvorming

In maart 1997 zijn een ontwerp-plan van aanpak en een concept-convenant voor het hele ROM-project opgesteld. Deze zijn momenteel onderworpen aan de inspraak. Volgens het ontwerp-plan van aanpak bestaat de ammoniakaanpak uit het terugdringen van de ammoniakemissie op (grondgebonden en intensieve) veehouderijbedrijven en uit het stimuleren van de sanering van de depositiepieken. Als doelstelling is overeengekomen dat de emissies in het jaar 2000 met 50 procent verminderd zullen zijn ten opzichte van 1980. Daarbij gaat het om een absoluut plafond per bedrijf in het gebied. Bedrijven die boven de norm dreigen uit te komen zullen worden benaderd om extra maatregelen te nemen.

Een onderdeel van het ontwerp-plan van aanpak is dat afspraken voor de ammoniakaanpak in een afzonderlijk convenant worden vastgelegd. Dit convenant is nog niet opgesteld. Bij het opstellen van het ontwerp-plan en het concept-convenant vonden de betrokken bestuurlijke en maatschappelijke organisaties het belangrijk om duidelijkheid te hebben over achtereenvolgens het mandaat en het draagvlak waarover zij beschikken. Op grond van de contacten met de achterban was het voor FLTO duidelijk dat er voldoende draagvlak is.

Uitvoering / evaluatie

De uitvoering van het ROM-project is nog niet aan de orde. Momenteel is wel duidelijk dat na het vaststellen van het convenant enkele gebiedscommissies worden opgericht. Deze gebiedscommissies zullen een aantal onderdelen uit het plan van aanpak uitwerken tot meer concrete projecten. Momenteel wordt al nagedacht over de samenstelling van de gebiedscommissies en de relatie tussen deze commissies en de stuurgroep. FLTO en VROM verwachten dat tijdens de uitvoering vooral behoefte zal bestaan aan evaluatie van het ROM-project, zodat tijdens de uitvoering ook kan worden bijgestuurd. Daarbij zal nog meer behoefte ontstaan naar kennis over de effectiviteit van maatregelen die deel uitmaken van de emissiegerichte aanpak. FLTO verwacht dat tijdens de uitvoering ook een aantal kennisvragen op de voorgrond zullen treden die te maken hebben met de intensieve veehouderij. De ammoniakaanpak is tot nu toe namelijk vooral toegesneden op de grondgebonden sector. Daarbij zullen niet alleen kennisvragen over emissies aan de orde komen, maar ook vragen die verbonden zijn met milieuvriendelijk management en met dierwelzijn. Verder zal ook kennis over de handhaving een rol gaan spelen. Vooral FMF en VROM hechten veel waarde aan controle op de uitvoering van de voorgestelde maatregelen door de boeren in het gebied. Voorts zal er jaarlijks een evaluatie van de voortgang van het project - begroting, verantwoording - plaatsvinden. Tot slot, zal met behulp van een monitoringsysteem moeten worden onderzocht of de emissiedoelstelling voor het gebied in het jaar 2000 zal worden gehaald en ook of de doelstelling leidt tot de gewenste emissievermindering en het gewenste herstel van natuurwaarden in het gebied. FLTO vindt het belangrijk dat tijdens de uitvoering ook aandacht wordt besteed aan mogelijke nieuwe inzichten in emissiegerichte maatregelen of in de relatie tussen ammoniakemissies en verzuring in het gebied. Daarvoor dient vooral een beroep te worden gedaan op contacten met wetenschappelijke experts. FMF vindt dat tijdens de uitvoering de verzuring van het gebied en de ammoniakdeposities door een onafhankelijke onderzoeksinstelling zou moeten worden gemonitord. Dat is interessanter dan modelberekeningen en schattingen van emissies, aldus de milieufederatie.

7.4. Samenvatting

De kennisvragen die zich hebben voorgedaan en die zich mogelijk zullen voordoen bij het de amoniakaanpak in het ROM-project Zuidoost-Friesland zijn in het onderstaande schema weergegeven.

Schema 8 Kennisgebruik bij de amoniakaanpak in het ROM-project Zuidoost-Friesland

Activiteiten Deelprocessen	Inhoudelijk leren	Onderhandelen	Faciliteren
Problematisering/ Ontwerpen	Inzicht in verwachte amoniakemissies en -deposities; Inzicht in verwachte effecten van amoniak op verzuringsgevoelige Elementen; inzicht in verwachte ruimte voor bedrijfsuitbreiding	Inzicht in elkaars doelen; Inzicht in effecten van verschillende maatregelen; Onderzoek om depositiegerichte aanpak te weerleggen	Advies van 'commissie van wijze mannen'; 'Vertaling' van onderzoek van regiodirectie Noord naar stuurgroep en streek
Beslissen		Zicht op mandaat en draagvlak met betrekking tot ontwerp-plan van aanpak en concept-convenant	
Implementeren / Incorporeren	Inzicht in administratief-financiële aspecten van de maatregelen en het hele project; Inzicht in daadwerkelijke effecten van emissiegerichte aanpak; Inzicht in emissies van intensieve veehouderijen; Nieuwe inzichten in relaties tussen emissies en verzuring	Inzicht in meest geschikte samenstelling van gebiedscommissies;	

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1. Conclusies

Het analytisch model is in de loop van de quick scan een aantal malen aangepast. Dit gebeurde op een cyclische manier: er werd een eerste versie van het model gemaakt, deze werd toegepast op de casus, vervolgens werd het model aangepast, zodat een tweede versie ontstond enzovoort. De belangrijkste ervaringen zijn in het onderstaande weergegeven.

Variëteit aan plattelandsvernieuwing

Uit de casus blijkt dat de kennisvragen nogal verschillen per innovatie. Bij sommige innovaties hebben actoren vooral behoefte aan wetenschappelijke kennis, terwijl er bij andere innovaties op de eerste plaats behoefte is aan ervaringskennis, die de beleidsvoerders in hun onderlinge contacten kunnen verkrijgen. Behoeft aan wetenschappelijke kennis bestaat er vooral bij het ROM-project Zuidoost-Friesland. Met name bij de overgang van een depositiegerichte naar de emissiegerichte aanpak van de ammoniakproblematiek is er behoefte aan zeer specifieke kennis over maatregelen en de effecten daarvan op emissie, verspreiding en depositie, bedrijfseconomische effecten en dergelijke. Bij het WCL-project Midden-Limburg bestaat voornamelijk behoefte aan ervaringskennis en bestuurskundige kennis met het oog op het ontwerpen van een organisatiestructuur. De actoren hebben vooral behoefte aan voorbeelden en evaluaties van organisaties voor vergelijkbare problemen en beleidsvelden. Bij de Milieu-coöperatie De Peel is er een belangrijke vraag naar zowel wetenschappelijke als ervaringskennis. De wetenschappelijke kennis heeft net als bij het ROM-project vooral betrekking op de emissie, de verspreiding en de depositie van ammoniak (en andere stoffen) en daarnaast op de natuurdoeltypen en hoe die zijn te realiseren. De ervaringkennis die wordt gezocht heeft betrekking op bedrijfsvoering, financiering en dergelijke.

Bij innovaties die zich afspelen in de streek doen zich vooral productgerichte en marktgerichte kennisvragen voor. Bij 'profilieren op smaak' en 'een quotum aan geneeskracht' hebben de boeren in kwestie vooral behoefte aan kennis over de relatie tussen productie en kwaliteit en aan marketingkennis. Daarnaast hebben zij ook behoefte aan juridisch-organisatorische kennis. Deze kennis wordt voornamelijk verkregen door advisering en door studiereizen; wetenschappelijk onderzoek speelt een bescheiden rol.

Een actorgerichte benadering

Het analysemodel is gaande weg veranderd van een systeemmodel waarbij de kennisbehoefte van het beleidssysteem als geheel voorop staan, naar een actorenmodel, waarbij het accent wordt gelegd op de doelen, opvattingen en activiteiten van actoren en de kennisvragen die daaruit voortvloeien. Uit de casus komt duidelijk naar voren dat innovatieprocessen zijn waaraan diverse actoren deelnemen. Aan het ROM-project Zuidoost-Friesland nemen de ministeries van VROM en LNV, de provincie, enkele gemeenten, het Landbouwschap (later FLTO) en de Friesche Milieufederatie (FMF) deel. Bij de Milieucoöperatie De Peel zijn JAPI, de Werkgroep Behoud De Peel, de provincies Noord-Brabant en Limburg, een aantal gemeenten, LNV en VROM betrokken. De betrokkenheid van verschillende actoren bij innovaties maakt het zinvol om een procesgerichte benadering te hanteren, waarbij de verschillende waarden en opvattingen van actoren een centrale plaats innemen. De verschillende waarden die actoren hanteren brengen verschillende kennisvragen voort. Bij het ROM-project bijvoorbeeld hebben FMF en VROM vooral behoefte aan kennis over de effecten van een emissiegerichte amoniakaanpak op de verzuringsgevoelige deelgebieden. Het Landbouwschap en FLTO hebben meer behoefte aan kennis over de kosten die verbonden zijn aan emissiegerichte maatregelen en aan de bedrijfsruimte die een emissiegerichte aanpak biedt. De verschillen nemen niet weg dat er ook kennisvragen zijn die voor alle betrokken actoren ongeveer gelijk zijn. Zo zijn de actoren die bij het ROM-project betrokken zijn allen geïnteresseerd in de juridische mogelijkheden en beperkingen van de Interimwet voor een emissiegerichte aanpak. Dat biedt mogelijkheden voor gezamenlijke acties om kennis te zoeken (joint fact-finding), direct of via onderzoek

Deelprocessen en kennisvragen

In de eerste versie van het model werd gesproken van verschillende fasen van een innovatieproces. Maar tijdens de quick scan bleek dat het denken in termen van fasen te mechanisch en te lineair is. Activiteiten als problematiseren, uitvinden en initiëren worden vaak voor een belangrijk deel naast elkaar uitgevoerd of in een andere volgorde dan is aangegeven. Dit blijkt heel duidelijk bij de bosaanleg op landbouwgronden. Daarbij komt het nogal eens voor dat boeren die begonnen zijn met de implementatie van bosaanplant nieuwe problemen ervaren, bijvoorbeeld dat het nieuw gecreëerde bos door de gemeente als 'zuurgevoelig element' wordt aangemerkt. Nabij gelegen intensieve veehouderijen kunnen daardoor soms niet kunnen uitbreiden wat conflicten kan opleveren. We hebben er voor gekozen om niet te spreken van 'fasen', maar van 'deelprocessen'.

Ook hebben we besloten om aan de deelprocessen die aanvankelijk werden onderscheiden een deelproces toe te voegen. Naast uitvinden, initiëren, implementeren en incorporeren is ook het deelproces problematiseren onderscheiden. Uit de casus werd namelijk duidelijk dat een probleembesef ook deel uitmaakt van een innovatieproces, zoals het zojuist genoemde

voorbeeld duidelijk maakt. In dit deelproces gaat het om de gewaarwording van 'de noodzaak van verandering'. Bij innovaties in de streek kan de noodzaak bestaan uit het verwerven van een extra inkomen door de productie van streekeigen producten of uit meer ideële overwegingen, zoals het leveren van een financiële bijdrage aan de Derde Wereld door de verdiensten uit deze producten.

Al vrij snel werd duidelijk dat de gehanteerde termen voor de deelprocessen vooral van toepassing zijn op de innovaties in de streek. Met name zijn zij van toepassing op technische innovaties, zoals de vervaardiging van een nieuw product. Bij beleidsinnovaties verdient het de voorkeur om termen te gebruiken die in de literatuur en in de praktijk vaak worden gehanteerd voor deelprocessen van beleid. Dan liggen termen als 'ontwerpen van beleidsalternatieven' in plaats van 'uitvinden' en 'beslissen' in plaats van 'initiëren' meer voor de hand.

In de casus blijkt dat de accenten in de kennisvragen bij actoren per deelproces verschuiven. Tijdens de problematisering hebben de actoren vooral behoefte aan kennis over aspecten van het probleem zelf en aan het leren kennen van elkaars opvattingen en wensen over dit probleem. Deze kennisvragen zijn vrij globaal. Bij de activiteiten die behoren tot het ontwerpen ontstaan vooral kennisvragen die betrekking hebben op verschillende alternatieven en die uiteenlopende effecten die deze voortbrengen. Daarnaast ontstaan er vragen over de aanwezige beleidsruimte die wordt bepaald door het beleidskader en juridische kader, waarbinnen de innovatie zich afspeelt. Daarnaast doen zich bij de actoren vragen voor over de aanwezige onderhandelingsmogelijkheden. Deze vragen zijn specifiek dan de vragen bij problematisering. Tijdens het beslissen hebben de betrokken actoren vooral behoefte aan kennis over het mandaat dat zij hebben ten opzichte van hun organisatie of achterban en over het draagvlak voor de innovatie bij de andere actoren of groepen. Daarbij speelt ervaringskennis een grote rol. Zo was er bij de Milieucoöperatie de Peel vooral vraag naar voorbeelden van het beheerst overschakelen van goed bewerkte en voedingsrijke landbouwgrond naar natuur. Activiteiten die te maken hebben met incorporeren zijn in de casus weinig aan bod gekomen.

Activiteiten en kennisvragen

Bij *inhoudelijk leren* gaat het om de kennis en ervaring die actoren opdoen over de innovatie in kwestie. Behoeft aan wetenschappelijke kennis bestaat er vooral bij het ROM-project Zuidoost-Friesland. Met name bij de overgang van een depositiegerichte naar de emissiegerichte amoniakaanpak bestaat er behoefte aan specifieke, wetenschappelijke kennis over de huidige emissie, verspreiding en depositie van ammoniak, over huidige de toestand van de natuur en ook over de effecten die verschillende emissiegerichte maatregelen naar verwachting sorteren. Bij het WCL-project Midden-Limburg bestaat in het beschreven stadium

van beleidsvorming voornamelijk behoefte aan ervaringskennis en bestuurskundige kennis met het oog op het ontwerpen van een organisatiestructuur. Er is behoefte aan beschreven voorbeelden en evaluaties van organisaties voor vergelijkbare problemen en beleidsvelden. In verband daarmee is er ook behoefte aan kennis van wat elders gaande is.

Bij *onderhandelen* gaat het om afspraken die de actoren maken over de realisatie van de innovatie, de te leveren resultaten en de spelregels die zij daarbij dienen te hanteren. In sommige casus bestaat behoefte aan specifieke, juridische kennis. Dit is vooral het geval bij de bosaanleg op landbouwgronden en nog sterker bij het ROM-project Zuidoost-Friesland. In de casus over bosaanleg gaat het vooral om kennis over juridische bezwaarprocedures en hoe die te voorkomen zijn. Bij het ROM-project is er behoefte aan kennis over de juridische mogelijkheden en beperkingen die de Interimwet biedt voor een emissiegerichte benadering. Over het algemeen genomen doen zich weinig kennisvragen omtrent de wensen en opvattingen van andere beleidsactoren die bij de innovatie in kwestie zijn betrokken. De actoren zijn meestal goed op de hoogte van elkaars doelen en opvattingen. Wel is er vaak behoefte aan kennis over de wensen en opvattingen van actoren in de streek. Dat geldt ook voor de actoren in de streek zelf, zoals bijvoorbeeld bij het WCL Midden-Limburg naar voren is gekomen.

Faciliteren heeft betrekking op procesbegeleiding of advisering. Actoren blijken vooral behoefte te hebben aan facilitering als de voortgang van de innovatie stukt. De bosaanleg blijkt gedurende het hele innovatietraject vrij moeizaam te verlopen. Er is een voortdurende inspanning nodig van een facilitator om er voor te zorgen dat boeren hun aanvragen indienen en dat zij die aanvragen uiteindelijk ook omzetten in bosaanplant. Deze facilitator speelt ook een belangrijke rol bij het leggen van verbindingen tussen wat er in de streek gebeurt en de activiteiten in de beleidsarena. Hij kan zijn rol alleen naar behoren spelen doordat hij niet alleen een ondernemende houding heeft, maar ook beschikt over uiteenlopende vormen van kennis: gebiedskennis, kennis van de motieven van boeren, juridisch-procedurele kennis; wetenschappelijke kennis (ecologie). Als het ROM-project Zuidoost-Friesland tijdens het ontwerpen door oplopende conflicten dreigt vast te lopen, wordt een 'commissie van wijze mannen' ingeschakeld die het proces weer weet vlot te trekken. De commissie ontleent zijn gezag vooral aan de kennis en ervaring van haar leden. Daarbij gaat het om kennis over ammoniakemissies en -deposities, de effecten daarvan op zuurgevoelige elementen in het gebied, agrarische ondernemerschap en kennis van de wensen en opvattingen van actoren en gebiedskennis. De facilitators blijken hun rol alleen succesvol te kunnen spelen als zij in staat zijn de verschillende soorten kennis te integreren en direct in de praktijk toe te passen.

Aandacht voor verschillende factoren

Uit de casus is naar voren gekomen dat een uitgebreidere en dieper gaande analyse interessante inzichten kan opleveren. Zo'n analyse zou niet alleen aandacht moeten besteden aan het kennisgebruik bij plattelandsvernieuwing maar ook aan factoren die op het kennisgebruik van invloed zijn. Een eerste factor, die ook expliciet in het analysekader is opgenomen, is de *aard van de innovatie*. Zoals in het voorgaande is uiteengezet roept elke innovatie zijn eigen kennisvragen op.

Een andere factor die uit de casus naar voren komt is de *mate van conflict* tussen de actoren. Bij botsende doelen en opvattingen willen de betrokkenen meer weten over 'hoe het zit' en 'hoe het werkt'. Tijdens oplopende conflicten nemen de actoren steeds minder zaken als vanzelfsprekend aan. Daardoor ontstaan steeds meer discussies over de houdbaarheid van veronderstellingen, wat leidt tot steeds meer en steeds specifiekere vragen. Tijdens oplopende conflicten zijn actoren geneigd alleen kennis te aanvaarden die 'objectief' is, dat wil zeggen die onpartijdig overkomt en voor alle partijen (in principe) controleerbaar is. Bij oplopende conflicten hebben de actoren dus vooral behoefte aan wetenschappelijke kennis.

Verder kan de *beschikbaarheid van voldoende middelen* een rol spelen. Vooral voor wetenschappelijke kennis geldt dat zij relatief duur is. Een behoefte aan wetenschappelijke kennis kan pas worden vertaald in het wetenschappelijke kennisvraag als de betrokkenen over voldoende financiën beschikken om wetenschappelijk onderzoek te bekostigen of als zij een financier kunnen vinden. Anders is er alleen maar sprake van een onvervulde behoefte. In de casus is een gebrek aan middelen overigens geen groot knelpunt geweest.

Ten slotte kunnen *omgevingsfactoren* van belangrijk zijn. Omgevingsfactoren zijn ontwikkelingen die een sterke invloed hebben op een innovatie en op de kennisvragen die zich daarbij voordoen, maar waarop de actoren zelf geen invloed (kunnen) uitoefenen. Te denken valt aan beleidsontwikkelingen die zich afspelen op een hoger schaalniveau dan het gebied waarin plattelandsvernieuwing zich afspeelt. Bij het ROM-project was de veranderende milieuwetgeving een belangrijke omgevingsfactor. De Interimwet gaf meer mogelijkheden voor bedrijfsuitbreiding door boeren dan de Ecologische Richtlijn die er aan voorafging. Dat riep vooral bij de boeren en bij FLTO vragen op naar de ruimte voor bedrijfsuitbreiding. Er kan ook worden gedacht aan ontwikkelingen van maatschappelijke, economische of ecologische aard. Zo kan een doorbraak in de World Trade Organisation een aanzienlijke vermindering van de financiële steun aan de landbouw tot gevolg hebben. De negatieve gevolgen daarvan voor de inkomenspositie van boeren kunnen een belangrijke stimulans zijn voor plattelandsvernieuwing en daarmee voor kennisvragen op dit gebied.

Conclusie t.a.v. het analysekader

Het analysekader is in de loop van het project continu aangepast. Voor het uitwerken van nadere case-studies wordt het onderstaande schema voorgesteld (fig. 8.1). De volgende punten zijn hierin met name van belang:

- Essentieel is dat het schema uitgaat van het kennisgebruik van actoren in de praktijk, waarbij een onderscheid tussen deelprocessen en activiteiten wordt gemaakt. Dit is weer te geven in een matrix, waarvan ieder veld een eigen kennisgebruik en kennisvraag heeft.
- De dimensie deelprocessen wordt iets algemener gemaakt dan in hoofdstuk 2 is voorgesteld; van geval van geval zal deze dimensie nader moeten worden ingevuld. Met name tussen innovaties in het veld en beleidsinnovaties zal deze invulling verschillend zijn. In de deelprocessen zal er altijd iets van leerprocessen in het algemeen te herkennen zijn: problematiseren, opties genereren, kiezen, uitvoeren, evalueren.
- Als activiteiten worden leren, onderhandelen en faciliteren onderscheiden op dezelfde manier zoals is toegelicht in hoofdstuk 2.
- Kennis heeft verschillende dimensies: de inhoud, de bron, de toepassing en de methode. Zowel de gerealiseerde kennisinzet als de vraag naar kennis wordt aan de hand van deze dimensies beschreven.
- De relatie tussen ten eerste de kennishantering in de praktijk en ten tweede de behoefte aan nieuwe kennis, technologie, en en kundes is opgenomen in een aantal parallel-schema's.

Schema 9 Deelprocessen en activiteiten in vernieuwingsprocessen

Activiteiten	Inhoudelijk leren	Onderhandelen	Faciliteren
Deelprocessen			
Problematiseren			
Uitvinden / ontwerpen			
Initiëren / beslissen			
Implementeren			
Incorporeren			

Rol van kennis

Er zijn geen mislukte voorbeelden van plattelandsvernieuwing onderzocht, maar ook in de minder goed lopende bestudeerde casus bleek niet dat een gebrek aan kennis een probleem vormde. In alle casus was er sprake van een duidelijke kennisvraag, waaraan in het ene geval meer en in het andere geval minder tegemoet kon worden gekomen. De projecten

waren in het algemeen niet afhankelijk van kennis, in die zin dat een bepaalde innovatie werd geblokkeerd. Gebrek aan kennis manifesteerde zich meer als onzekerheid, die als gegeven werd geaccepteerd. Er was eerder sprake van een probleem met de beschikbaarheid van kennis: er ontbreekt nog veel aan een adequate kennislogistiek. Daarbij kan ook een rol spelen dat het ontbreken van kennis als selectie vooraf dient. Projecten gericht op nog niet bestaande technologie", en worden immers per definitie niet gestart, dus komen ook niet in een case-studie terecht.

Lokale creatie van kennis

Duidelijk is gebleken dat de praktijk van plattelandsvernieuwing nieuwe kennis genereert. Het kan hierbij gaan om zowel kennis over inhoudelijke (economische, technologische) vernieuwingen als over procedurele innovaties. Deze kennis heeft weliswaar voor één deel het karakter van tacit knowledge, maar bevindt zich ook in het publieke domein (nota's, vergaderverslagen, e.d.). Voor de voortgang van plattelandsvernieuwing kan het reconstrueren van deze kennis van groot belang zijn. Ook kennisinstellingen kunnen een rol spelen bij het zichtbaar maken van deze kennis en het koppelen ervan aan ervaringen in heel andere situaties.

Daarbij is uit de casus ook duidelijk geworden, dat er, ondanks het belang van de in de praktijk ontwikkelde kennis, ook een rol ligt voor de kennis van (toegepaste) kennisinstellingen. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om goede natuurwetenschappelijke modellen, die kunnen worden gebruikt om milieu-effecten door te rekenen, wat in Zuidoost Friesland van doorslaggevend belang bleek te zijn. Het kan ook gaan om de beschikbaarheid van sociaal-economische macro-scenario's die voor het innovatieproces in een gebied als randvoorwaarde kunnen worden aangenomen. Het neutrale karakter (boven de partijen staan) is van groot belang voor de betekenis van deze kennis.

8.2. Aanbevelingen

Naar grotere toepasbaarheid van kennis

Bij plattelandsvernieuwing doet zich een grote verscheidenheid aan kennisvragen voor. Uit de casus blijkt dat de volgende wensen zich voordoen met betrekking tot de toegepaste kennis:

- *integrale kennis*: actoren hebben behoefte aan kennis die betrekking heeft op meerdere sectoren en facetten in het landelijk gebied en aan kennis vanuit verschillende bronnen;
- *geïntegreerde kennis*: actoren hebben behoefte aan transdisciplinaire kaders; dit vereist wel dat participanten elkaar via een socialisatieproces moeten leren verstaan;

- *gebruiksgerichte kennis*: er is behoefte aan zowel conceptuele kennis (vooral bij het uitvinden/ontwerpen) als aan kennis voor meer instrumenteel gebruik (vooral bij het implementeren);
- *snelle kennis*: kennis moet in het innovatieproces worden ingebracht op het moment dat de actoren daar behoefte aan hebben; lang wachten op onderzoeksresultaten leidt tot frustraties;
- *laagdrempelige kennis*: er is vooral behoefte aan kennis die voor alle betrokken actoren gemakkelijk toegankelijk en begrijpelijk is (brochures, telefoon plus database, internet).

De zojuist genoemde kenniswensen hebben een aantal consequenties voor kennisinstellingen. Om te beginnen concentreren de meeste kennisinstellingen zich op het vergaren van kennis, waarbij in meerdere of minder mate gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijk onderzoek, en op het verspreiden er van. De kenniswensen bij plattelandsvernieuwing vereisen dat kennisinstellingen zich ook richten op consultatie. Daarbij gaat het vooral om het leveren van 'knowledge on demand'.

Daarnaast is het belangrijk dat kennisinstellingen aandacht besteden aan onderzoek dat gericht is op het tijdig leveren van kennis voor innovatieprocessen. Het gaat daarbij eerder om snelle dan om zekere resultaten. Dit vergt een zogenaamde issue-gerichte methodologie. In deze methodologie wordt veel aandacht wordt besteed aan de timing van de resultaten, maar wetenschappelijke eisen, zoals betrouwbaarheid en validiteit spelen ook een rol. De issue-gerichte methodologie zal bestaande methodologieën deels vervangen en deels ook aanvullen. Want soms is er ook behoefte aan zekere kennis bij innovaties, vooral bij innovaties die erg complex zijn en bij oplopende conflicten.

Verder is het denkbaar dat bij innovaties in het kader van plattelandsontwikkeling regionale kenniscentra worden opgericht. De kenniscentra zouden zich kunnen richten op het selecteren van kennis, het integreren van kennis, het begrijpelijk maken van kennis en het ter beschikking stellen van kennis (ook consultatief). Elk kenniscentrum zal de kennis deels zelf in huis moeten hebben (expertise van medewerkers, bibliotheek, data base) en deels kunnen verwijzen naar andere instellingen. Het centrum in kwestie geeft dan aan waar die kennis te krijgen is, tegen welke voorwaarden en volgens welke procedure.

Selectie van casus voor vervolgstudies

In deze quick scan is voor een aantal casus verkend welke kennisvragen zich bij plattelandsvernieuwing voordoen en of deze kennisvragen met behulp van het ontwikkelde analytisch model op een systematische manier op een rij kunnen worden gezet. In een vervolgonderzoek is het raadzaam een aantal casus uitgebreider en diepgaander te onderzoeken, zodat meer zicht ontstaat op de kennisvragen bij plattelandsvernieuwing. Het verdient de

voorkeur om een zo groot mogelijke variëteit aan innovaties bij het onderzoek te betrekken.

De volgende uitgangspunten zijn daarbij van belang:

- naast innovaties die zich afspelen in de streek worden ook beleidsinnovaties geselecteerd;
- naast vernieuwingen die vanuit een gebied opkomen (vaak als reactie op beleid), worden ook vernieuwingen die meer van bovenaf komen geselecteerd;
- wat betreft innovaties in de streek worden differentiatie van producten en diensten, marktinnovatie, technologievernieuwing onderzocht;
- wat betreft beleidsinnovaties worden procesvernieuwing en organisatievernieuwing opgenomen;
- wat betreft beleidsinnovaties worden zoveel mogelijk verschillende beleidscategorieën meegenomen: WCL-beleid, BGM-regeling, GBV-regeling, nieuwe vormen van landinrichting;
- naast geslaagde innovaties worden ook mislukte innovaties onderzocht.

Aangezien ook voor deze 'quick scan' al gestreefd is naar een redelijke spreiding, wordt voorgesteld om in een vervolgstudie dezelfde soort cases mee te nemen en hieraan een aantal toe te voegen:

- een aantal cases onder de stimuleringsregeling Plattelandsvernieuwing en hierbij ook te kijken naar onderlinge verbanden tussen projecten en de relatie met de omgeving;
- een gebied waar zowel de WCL-regeling, als de BGM-regeling worden toegepast, bijvoorbeeld Noord-oost Twente;
- een gebied waar men op initiatief van bewoners en gebruikers zelf aan het zoeken is naar nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden, bijvoorbeeld de 'duinboeren' in de Loonse en Drunense Duinen;
- een gebied waar een sterke functie-omvorming gaande is en waar dus naar heel nieuwe rollen voor het landelijk gebied is gezocht, bijvoorbeeld de Gelderse Poort;
- innovaties vanuit de kennis en technologie gestuurd, bijvoorbeeld het DTO-traject in Winterswijk;
- een mislukte innovatie, bijvoorbeeld parkland Brabant. In dit kader zou ook naar de introductie van de biologische/ecologische landbouw gekeken kunnen worden, zonder deze op voorhand als mislukte innovatie te beschouwen.

Literatuur

- Aarts, M.N.C. en C.M.J. van Woerkum De Peel in gesprek. Wetenschapswinkel, Landbouw Universiteit Wageningen, Wageningen, 1996. nr. 128.
- Adolfse, L. Omgaan met kennis is vooral zelf goed communiceren. Manifest, 1996.
- Broekhuizen, R. van e.a. (red.) Atlas voor Plattelandsvernieuwing. Misset, Doetinchem, 1997.
- Driessen, P.P.J. e.a. Vernieuwing van het landelijk gebied. VUGA, Den Haag, 1995.
- Heide, H. ter en Michel Horrevoets 'Knowledge maps as aids to knowledge management in spatial planning'. European Planning Studies, 1996, nr. 2.
- Horrevoets, M.S.G. en H. Ter Heide: Kenniseconomie, aanzetten voor doelmatigheidsvergroting in de ruimtelijke kennisshuishouding. TNO, Delft, 1992. PRO-voorstudie 32
- Kaplan, R. en D Norton 'The balanced scorecard'. HBR, 1992, nr. 1.
- Lindblom, C.E. en D.K. Cohen Usable knowledge. Yale University Press, New Haven, 1979.
- Lohuizen, C.W. van 'The knowledge household and policymaking. Knowledge. 1986, nr. 1.
- Nonaka, I. en H. Takeuchi The knowledge creating company. 1995.
- OCW Technologie voor de maatschappij van morgen. 1997.
- Pirsig, R. Lila. Corgi, London, 1991.
- PRO Werkwijzer voor kennismanagement in de ruimtelijke ordening. TNO, Delft, 1993.
- Verkaik, A.P. Uitdagingen en concepten voor toekomstig landbouwkennisbeleid. NRLO, Den Haag, 1997.
- Vrakking, W.J. Handboek voor strategisch innoveren. Kluwer, Deventer, 1986.
- Werkgroep Plattelandsvernieuwing Buiten leven in Nederland. LNV en VROM, Den Haag, 1995.

Bijlage 1: Respondenten

Bijstra, D., Friese Land- en Tuinbouw Organisatie, Leeuwarden.

Dieles, T. Friese Milieu Federatie, Leeuwarden.

Kwakernaak, C. Staring Centrum, Wageningen.

Leeuwen, T.C.M. van Coöperatie van Veenweidekaasproducenten.

Leeuwis, C. Vakgroep Voorlichtingskunde LUW, Wageningen.

Somer, H. Coöperatieve Kruidendrogerij Angelica.

Vroomans, V. Vakgroep Voorlichtingskunde LUW, Wageningen.

Summary

W. de Haas et al, *Knowledge in rural innovation*, The Hague (The Netherlands), National Council for Agricultural Research (NRLO), 1997. NRLO Report 97/33.

[Original title: Kennis in plattelandsvernieuwing - Achtergrondstudie voor de verkenning plattelandsontwikkeling]

The National Council for Agricultural Research commissioned DLO-Winand Staring Centre, the Agricultural University of Wageningen, section Communication and Innovation Studies and TNO-Infrastructure, Transport and Regional Development to execute a quick-scan on the use of knowledge in rural development. This includes knowledge of the economic and biological potentials of rural areas, of developments that affect rural areas, of policy-processes, of markets for new products etc.

The aim of the quick-scan is to provide some guidelines for a broader and deeper analysis of knowledge-use in rural development. Therefore, we developed an analytic frame that can be used to explore innovation processes and the use of knowledge. This was done in an iterative way. First, we developed a draft-version of the analytic frame. Next, we applied the draft-version to a couple of cases. Finally, we adapted the frame. We went through this cycle several times.

The final version of the analytic frame contains the following elements:

- a typology of innovation processes in rural development that differentiates between substance (product differentiation, technological innovation, geographical innovation) and processes (new working methods, new ways of organisation);
- a typology of sub-processes in innovations (defining the problem, inventing, initiating, implementing, internalising);
- a typology of activities in innovations (learning, negotiating, facilitating);
- a typology of knowledge-use (applications, substance, sources of knowledge, methods and techniques).

During the quick-scan it became clear to us that one can only understand knowledge-use if one takes the actors – policy makers, interest groups, farmers, - together with their values, ideas, and activities as a starting-point. Therefore, we transformed the analytic frame from a system model into an actor model. In addition, our thinking in terms of 'phases' of an innovation process appeared to be too mechanical and linear. Because of that, we started and continued to think in terms of 'sub-processes'. Concerning policy-innovations, we used terms that are common in the practice of policy-making and in literature. In these cases we used terms like 'developing policy alternatives' in stead of 'inventing'.

The guiding principle for the selection of the cases was that the types of rural development should constitute a maximum variety. The cases 'Profiling on taste' and 'A quatum of healing power' are examples of product innovation by farmers. Both innovations took place in the *area*. The 'Spatial planning and environmental project Zuidoost-Friesland' embodies an innovation on the *policy-level*, i.e. the transformation of a deposition oriented approach into an emission oriented approach for ammonia. The cases 'Environmental co-operation De Peel', 'Wood planting on agricultural land' and 'Valuable culture landscape Midden-Limburg' could be considered as intermediate.

The quick-scan shows that knowledge-use is quite different in each type of innovation. Knowledge developed in practice - tacit knowledge - is import in all cases. Knowledge provided by research institutions - explicit knowledge - in some cases plays a more important role than in others. Actors in the case 'Valuable culture landscape Midden-Limburg' demand most of all tacit knowledge about project proposals etc. But they were also very much interested in policy-scientific knowledge of new organisational arrangements. Actors in the 'Spatial planning and environment project Zuidoost-Friesland' demanded most of all scientific knowledge of measures and their environmental and business-economic impacts.

The quick-scan also shows that actors want research institutions to provide *applied* scientific knowledge. More specifically, they demand: integrated knowledge (related to various sectors), trans-disciplinary knowledge (integrating various disciplines), usable knowledge (on the conceptual and instrumental level), knowledge that is quickly available (when the actors need it) and understandable knowledge. One of the consequences of these demands is that research institutions should not only concentrate on knowledge-collection but also on consultation. Another consequence is that they should apply an issue-oriented methodology in order to provide knowledge in time. Regional knowledge centres could be helpful in mediating between research institutions and actors in the area and on the policy-level.

We recommend a follow-up of the quick-scan by means of a broader and deeper analysis. In such an analysis it would make sense to concentrate not only on the use of knowledge in rural development but also on the factors stimulating or hindering knowledge-use. One factor is the type of innovation, as has already been explored in the quick-scan. Other possible factors are: the level of conflict, available financial resources, and autonomous trends (economic growth, leisure activities).

Such a follow-up should again constitute maximum variety concerning the cases to be analysed. These cases should include: innovations in the area and innovations on the policy-level, innovations initiated by actors in the area and innovations initiated by actors on the policy-level. Concerning policy-innovations the cases should include innovative policy-processes and organisational innovations, successful and unsuccessful innovations.