



Ecoöperatie, natuurlijk!

Auteur(s):

Polman, N.B.P.
Slangen, L.H.G.

Aio respectievelijk hoofddocent bij de leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid van Wageningen Universiteit. Dit artikel is gebaseerd op N.B.P. Polman en L.H.G. Slangen, Self-organising and self-governing of environmental cooperatives, gepresenteerd tijdens het 64ste EAAE-seminar Co-operative strategies to cope with agri-environmental problems, Berlijn, 27-29 oktober 1999 te Berlijn. De publicatie is op te vragen bij de auteurs.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4317, pagina 561, 29 juni 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

landbouw

Milieucoöperaties zijn een relatief nieuw institutioneel arrangement voor natuurbeheer. Kunnen ze dit waarmaken of zijn ze slechts uit op subsidies?

In het landelijk gebied voltrekken zich in hoog tempo veranderingen. Hoewel de landbouw nog steeds de grootste grondgebruiker is, is zij niet meer de grootste bron van economische activiteit en werkgelegenheid. Voor allerlei doeleinden wordt grond aan de landbouw onttrokken. Voorts wordt getoond aan de zeggenschap over het resterende gebied. Boeren gingen altijd uit van het adagium "het is mijn land en daarom heb ik daar de volledige eigendomsrechten over". Daarentegen zeggen burgers in toenemende mate "het is mijn natuur en landschap".

In dit artikel richten wij ons op een betrekkelijk nieuw arrangement om aan dit verschuivende denken over natuur en haar eigendomsrechten recht te doen, te weten milieucoöperaties. De centrale vraag daarbij is of milieucoöperaties een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de maatschappelijke vraag naar aandacht voor natuur en landschap of dat deze initiatieven niet meer zijn dan nieuwe manieren om inkomenssubsidies binnen te halen. We beschrijven milieucoöperaties aan de hand van de karakteristieken, activiteiten, regionale spreiding en financiering. Voorts besteden we aandacht aan de belangrijkste beweegredenen voor het oprichten van een samenwerkingsverband en de organisatievorm. Als laatste analyseren wij of de wijze waarop milieucoöperaties hun doelstellingen waar proberen te maken geloofwaardig is.

Karakteristieken

Milieucoöperaties zijn overwegend horizontaal vormgegeven organisaties. De boerenleden behouden hun private eigendomsrechten over hun kapitaalgoederen zoals vee, gebouwen en land, en blijven voor een belangrijk deel onafhankelijke boeren. Het lidmaatschap is vrijwillig. De horizontale coördinatie - van wat door de boeren gezamenlijk wordt gedaan - is gebaseerd op zelfbinding, vertrouwen, informatie-uitwisseling en door het uitoefenen van stemrecht. Door de wijze van coördinatie kan een milieucoöperatie gekarakteriseerd worden als een club waarin sprake is van een niet-hiërarchische (contractuele) relatie ¹.

Natuur en landschap zijn niet-rivaliserend en niet uitsluitbaar: de consumptie ervan door de een gaat niet ten koste van de consumptie door een ander en niemand kan van deze consumptie worden uitgesloten. De laatste eigenschap houdt in dat de baten in feite beschikbaar zijn voor iedereen. Voor het uitsluiten van mensen van de baten van natuur en landschap kan het technisch gezien onmogelijk of te duur zijn om er hek om heen te zetten. Institutioneel kan het moeilijk of onmogelijk zijn om eigendomsrechten toe te wijzen en daarmee anderen uit te sluiten. Gezien deze karakteristieken faalt de markt als coördinatie- en prijszettingmechanisme. Een samenwerkingsverband in de vorm van een milieucoöperatie maakt het mogelijk om de eigendomsrechten af te bakenen.

Regionale spreiding

Nederland telt circa tachtig milieucoöperaties. Deze hebben ongeveer 6600 boerenleden. De totale oppervlakte in gebruik bij milieucoöperaties is ongeveer 134 duizend hectare. De gemiddelde oppervlakte van de samenwerkingsverbanden is circa 1600 hectare. Gemiddeld is zeven procent van de landbouwgrond in gebruik bij een samenwerkingsverband. In de provincies Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland ligt dit percentage evenwel duidelijk hoger. Met betrekking tot de aantallen leden zijn Friesland, Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland het belangrijkste.

Financiering

De kosten die boeren moeten maken voor het beheer van natuur en landschap zijn privaateconomisch (waar onder opportunitetskosten in de vorm van verloren gegane baten van de meer gang-bare landbouw). De baten van natuur en landschap zijn echter collectieve goederen. Voor het belonen van deze baten sluiten milieucoöperaties contracten met hun (leden-)boeren. Deze contracten variëren van onderhoud van heggen, randen- en slootkantenbeheer tot aan weidevogel- of ganzenbeheer.

De vergoedingen die boeren ontvangen voor deze contracten worden gefinancierd door lidmaatschapsgelden en bijdragen van de EU, centrale en lokale overheden of andere organisaties. Daarbij functioneert de milieucoöperatie als intermediair. [tabel 1](#) geeft een overzicht van de belangrijkste financiële bronnen; helaas bleek het lastig om het totaalbedrag aan vergoedingen te achterhalen.

Tabel 1. Financiële bronnen van milieucoöperaties voor de organisatie en de activiteiten, 1999, in procenten

	organisatie	activiteiten
leden/participanten	40	5
niet-overheid	7	6
centrale overheid	16	36
lokale overheid	24	43
activiteiten	13	10

De leden financieren voor een groot deel de organisatie, terwijl de belangrijkste bronnen voor de financiering van activiteiten de lokale en centrale overheid zijn. De rol van de overheid is daardoor drieledig. Zij treedt op (1) als één van de vertegenwoordigers van de vraag naar natuur en landschap; (2) als regelgever en (3) als financier. De organisaties verwachten overigens ook van de overheid dat zij optreedt als financier. Een reden kan zijn dat zij daarmee ook de rol van coördinatiemechanisme voor de vraagkant vervult. De samenwerkingsverbanden zien de financiering van hun organisaties als één van de belangrijkste knelpunten om ideeën die leven voor natuur- en landschapsbeheer in activiteiten om te zetten. Andere knelpunten zijn de beschikbare tijd om ideeën te ontwikkelen en de aanpassing aan de voortdurend veranderende regels van de overheid.

Juridische vorm

Verenigingen, coöperaties en stichtingen zijn de juridische organisatievormen die bij het oprichten van een milieucoöperatie in aanmerking komen. Uit [tabel 2](#) blijkt dat het grootste deel van de milieucoöperaties in Nederland een vereniging is (67 procent), een beperkt deel (25 procent) is een stichting. Slechts vijf procent is een coöperatie. Ook wat betreft boerendeelnemers zijn de verenigingen het belangrijkste (circa 3000). Daarnaast participeren ongeveer 1400 niet-boeren in verenigingen. De restcategorie in [tabel 2](#) bestaat uit organisaties zonder een juridische status. De juridische vorm van de organisatie heeft consequenties. Zo is bij een vereniging sprake van beperkte aansprakelijkheid. Verenigingen en stichtingen mogen het maken van winst om dat onder de leden te verdelen niet als doel hebben.

Tabel 2. Karakteristieken van de samenwerkingsverbanden in Nederland, 1999

organisatievorm	aantal	boeren-deelnemers	overige deelnemers	totaal oppervlaka
vereniging	53	3000	1400	107
stichting	18	900	200	18
coöperatie	4	2700	0	9
rest	6	onbekend	onbekend	onbekend
totaal	81	6600	1600	134

a. In duizenden hectaren.

Stichtingen hebben geen leden. Bij een vereniging hebben de leden stemrecht en daarmee ook de beslissingsmacht. De rechten van de leden zijn voor boeren en niet-boeren niet altijd gelijk. In ongeveer de helft van de gevallen heeft ieder lid één stem, ongeacht of dat lid een agrarisch bedrijf heeft of niet, en in veertig procent van de gevallen heeft een lid met een bedrijf één stem. Bij de coöperaties mag er wel winst worden gemaakt en onder de leden worden verdeeld. Toch is het aandeel van de coöperaties klein. Blijkbaar is de milieucoöperatie vooral een middel om natuur en landschap te beheren, zonder nadruk op het realiseren van extra winst voor de deelnemende bedrijven.

Waar ligt het belang?

Uit een schriftelijke enquête onder 41 milieucoöperaties kwamen de volgende beweegredenen van boeren voor het participeren in een coöperatie naar voren. De belangrijkste reden is het leveren van een bijdrage aan natuur en landschapbehoud, en als tweede het tegemoet komen aan maatschappelijke wensen. Als derde reden werd genoemd het verbeteren van de belangenbehartiging voor boeren en als vierde een aanvullende inkomen verwerven door natuur en landschap behoud. Het laatste kan aangeduid worden als welbegrepen eigenbelang.

Welk belang kunnen boeren bij het lidmaatschap van een milieucoöperatie hebben? Allereerst kan een milieucoöperatie extra inkomen voor de aangesloten boeren genereren door het afsluiten van contracten voor agrarisch natuurbeheer. Een tweede manier om inhoud te geven aan het eigen-belang is het zijn van een belangengroep. In gebieden met samenwerkingsverbanden is ongeveer vijftig procent van de boeren lid. Omdat niet-leden geen contracten kunnen afsluiten met de milieucoöperatie, worden zij uitgesloten van deze baten. Het is evenwel lastig om niet-leden uit te sluiten van de voordelen van het zijn van een belangengroep. Als een milieucoöperatie bijvoorbeeld succesvol is in het bevorderen van de positieve externe effecten van de landbouwproductie, hebben ook niet-leden hier voordeel van: het free-rider effect. Een derde vorm van eigenbelang is dat een milieucoöperatie leidt tot een betere verstandhouding met de burgers in de regio. Tenslotte kunnen milieucoöperaties een alternatief vormen voor het opkopen van landbouwgrond en inrichten van deze gebieden als natuurgebied door de overheid [2](#).

Contractfalen

Milieucoöperaties kunnen zorg dragen voor meer concurrentie bij het aanbod van natuur en landschap. Er kan tegenspel worden geboden aan andere spelers in het veld, zoals de traditionele natuurbeschermingsorganisaties, Staatsbosbeheer en de overheid.

Milieucoöperaties zijn ook een mechanisme dat opportunistisch gedrag en hold-up problemen van individuele boeren tegengaat. Door schaafeffecten en het leren van elkaar kunnen milieucoöperaties de kosten voor de voorziening van de collectieve goederen natuur en landschap verlagen.

Het afsluiten van contracten bergt het gevaar in zich dat één van de partijen - tegen de wil van de andere partij(en) - zich niet aan de overeenkomst houdt, en dat het contract daar geen oplossing voor biedt. Wij duiden dit verschijnsel als contractfalen. Het betekent dat de contracten incompleet zijn; er is geen regeling getroffen voor alle onvoorziene omstandigheden. Contractfalen bij milieucoöperaties treedt op als de coöperatie haar beloftes niet kan nakomen

Belangrijke oorzaken voor contractfalen zijn verborgen informatie en gebrek aan geloofwaardige zelfbinding en vertrouwen. Wat doen milieucoöperaties om dit tegen te gaan en zelfbinding door boeren te bewerkstelligen? De milieucoöperaties maken gebruik van toelatingsprocedures. Hierbij worden leden geselecteerd op hun motivatie voor en deskundigheid in milieubeheer. Het is echter twijfelachtig of de gehanteerde contributies en inschrijfgelden hoog genoeg zijn om als toelatingsdrempel te werken. Een aantal coöperaties hanteert als eis dat boeren een speciale cursus voor natuur- en landschapsbeheer volgen alvorens ze lid mogen worden. Het observeren (monitoren) om de naleving van contracten te controleren wordt door 85 procent van de verenigingen toegepast. Een belangrijk onderdeel van het monitoren is het verzamelen van gegevens over aantallen weidevogels, zeldzame planten en de soortenrijkdom. Bij deze activiteiten spelen niet-boerenleden een belangrijke rol.

Relaties op de langere termijn, zoals in een milieucoöperatie, vereisen zelfbinding. Alleen beloften zich te houden aan gemaakte afspraken zijn niet genoeg. Het moet ook geloofwaardig zijn.

Mechanismen om geloofwaardige zelfbinding te realiseren zijn monitoren, sancties en conflictoplossende mechanismen³. De meeste samenwerkingsverbanden beschikken over de mogelijkheid om sancties toe te passen. De belangrijkste sancties zijn: waarschuwen, gevolgd door uitsluiten van leden, uitsluiten van activiteiten en het opleggen van boetes.

Reputatie-effect

Het reputatiemechanisme kan opportunistisch gedrag van lid en organisatie beperken. Voor het behouden en opbouwen van een reputatie moeten beide partijen hun verplichtingen nakomen. De reputatie van de coöperatie is van belang bij het aangaan van relaties met leden, natuurbeschermingsorganisaties en de overheid. Om zowel lid als organisatie te disciplineren is het wel vereist dat het mechanisme goed werkt. Het reputatiemechanisme is echter niet kosteloos. De informatie die nodig is voor een goed werkend reputatiemechanisme is niet altijd eenvoudig te verkrijgen en te verifiëren. Voldoende concurrentie tussen de aanbieders van natuur en landschap wordt wel als middel gezien voor het verbeteren van de werking van het reputatiemechanisme. Het toepassen van concurrentie tussen verschillende milieucoöperaties is echter moeilijk. Immers het stemmen met de voeten (de exit optie) door het overgaan naar een andere organisatie is bij een milieucoöperatie wegens de hoge mate van locatiegebondenheid niet altijd mogelijk⁴. De immobiliteit van grond, natuur en landschap maakt het moeilijk, zo niet onmogelijk, dat boeren kunnen uitwijken naar een ander samenwerkingsverband wanneer hun organisatie haar reputatie te grabbel gooit of zich niet aan beloften en afspraken houdt. Het is wel mogelijk om de organisatie te verlaten en individueel natuur te beheren. Van beide zijden lijkt er dus enige garantie te zijn op het voorkomen van contractfalen.

Slot

Een milieucoöperatie is door zijn doelstellingen en werkwijze meer dan een middel om inkomenssubsidies binnen te halen en kan een belangrijke rol spelen bij het beheer van de open ruimte en landschappelijke waarden⁵. Milieucoöperaties vormen een mogelijkheid om meer concurrentie te bieden in de voorziening van natuur en landschap in Nederland. Om de concurrentie om natuurvoorziening met de traditionele organisaties aan te kunnen dient de overheid de coöperaties wel gelijke kansen te geven. Tot op heden is dat niet het geval. De ministeries van landbouw en ruimtelijke ordening hebben tot een afwachtende houding aangenomen tegenover de coöperaties. Deze houding wordt wellicht ingegeven door het gebrek aan reputatie. Omdat de meeste milieucoöperaties minder dan vijf jaar geleden zijn opgericht, moet de reputatieopbouw veelal nog plaatsvinden. Onderhand dienen de betrokken ministeries zich af te vragen of zij hun ambivalente houding tegenover milieucoöperaties niet moeten laten varen.

¹ Zie voor theorie over clubs R. Cornes en T. Sandler, *The theory of externalities, public goods and club goods*, tweede editie, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, blz. 347.

² L.H.G. Slangen, The economics aspects of environmental co-operative for farmers, *International Journal of Social Economics*, jrg. 21, nr. 9, 1994, blz. 42-59.

³ Zie E. Ostrom, *Governing the commons; the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, 1990, blz. 94-100

⁴ Zie ook A.L. Bovenberg en C.N. Teulings, [Concurrentie als alternatief voor rechtsprincipes](#), *ESB*, 14 mei 1999, blz. 364-367

⁵ Zie ook het rapport van de commissie-Wijffels, *Toekomst voor de veehouderij*, mei 2001, blz.10.

