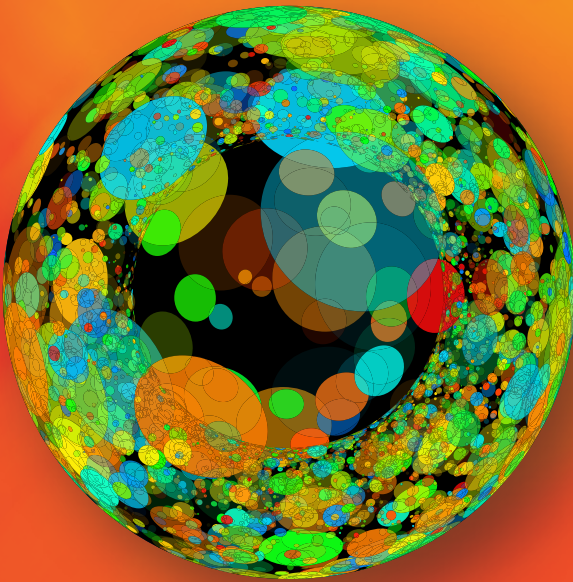


Kringloopgovernance

Sturen op de ontwikkeling van

kringlooplandbouw



Corien Fahner

Anthony Slinkert

Louise van Haaften

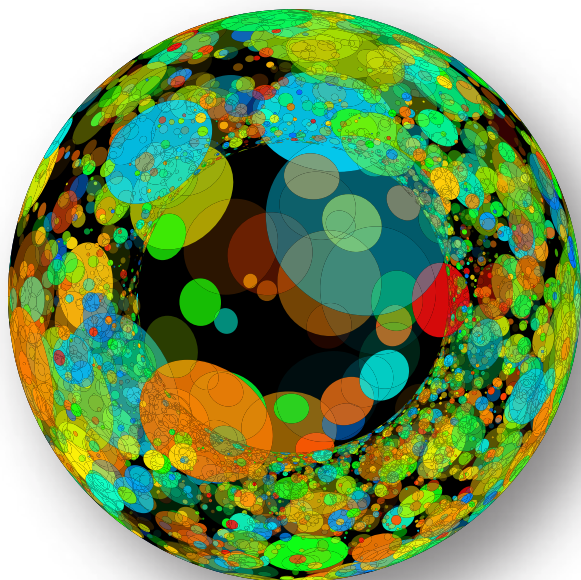
Marije Dronkers

NSOB . . .

Master of Public Administration (MPA)

Kringloopgovernance

*Sturen op de ontwikkeling van
kringlooplandbouw*



Corien Fahner
Anthony Slinkert
Louise van Haaften
Marije Dronkers

MPA 2017-2019

NSOB . .

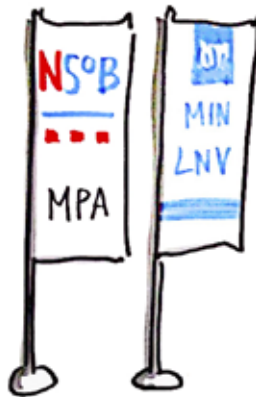
Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|---|----|
| | Samenvatting | 5 |
| | Inleiding | 5 |
| | Kern van het advies | 5 |
| | Boer Stan | 6 |
| 1 | Inleiding | 9 |
| | Aanleiding | 9 |
| | Doel en vraagstelling | 9 |
| | Aanpak | 10 |
| | Leeswijzer | 11 |
| 2 | Maatschappelijke beweging naar kringlooplandbouw | 13 |
| | Inleiding | 13 |
| | Van optimalisatie naar kringloop | 13 |
| | Kringlooplandbouw een transitie | 15 |
| | Maatschappelijke beweging | 16 |
| 3 | Sturen op sturing | 19 |
| | Inleiding | 19 |
| | Meta-governance en transities | 19 |
| | Beweging via processen | 22 |
| | Interventies in interactie | 23 |
| | Reflexieve monitoring | 14 |
| | Configuratie melkveehouderij | 25 |
| 4 | Naar kringloopgovernance | 29 |
| | Inleiding | 29 |
| | Maatschappelijke beweging naar kringlooplandbouw | 29 |
| | Ontwikkeling van de beweging in de melkveehouderij | 30 |
| | Terughoudend sturen | 31 |
| | Focus op fixaties in de beweging | 32 |
| | Faciliteren van de ontwikkeling | 33 |
| | Ministerie in beweging? | 34 |
| | Aanbevelingen | 35 |
| | Bijlage Reflectie op de leeropbrengst | 39 |
| | Bijlage Achtergrond casus | 40 |
| | Bijlage Interviews en werksessie | 42 |
| | Bijlage Geraadpleegde bronnen | 43 |
| | Bijlage Actietekeningen werksessie | 46 |

“Iedereen wil de wereld veranderen, maar niemand denkt eraan zichzelf te veranderen”

- Leo Tolstoj



Samenvatting

INLEIDING

Op 8 september 2018 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de visie 'Waardevol en verbonden' gepresenteerd. De visie beoogt een omslag naar 'kringlooplandbouw', een circulair systeem met minimale verliezen van grondstoffen en eind- en restproducten, en een zorgvuldige, effectieve en efficiënte omgang met mest, diervoer, bodem en voedsel. Hierbij ziet het kabinet Nederland in 2030 als koploper in kringlooplandbouw. Om deze transitie te laten slagen wil de minister de energie op deze ontwikkeling in de samenleving en de sector vasthouden en optimaal benutten.

De centrale vraag in dit rapport:

"Hoe kan het ministerie van LNV sturen op de ontwikkeling van de maatschappelijke beweging naar kringlandbouw in Nederland?"

KERN VAN HET ADVIES

Het kenmerk van een transitie is dat deze via complexe en chaotische processen verloopt. Het is een beweging in de samenleving die ook doorgaat zonder invloed van de overheid. Om in dit speelveld met toegevoegde waarde te acteren dient het ministerie zich alert en terughoudend op te stellen ten opzichte van deze buitenwereld. Centraal staat het begrijpen wat zich in de samenleving voltrekt en alleen waar nodig te interveniëren op de ontwikkeling van de maatschappelijke beweging. Elk handelen heeft gewenste én ongewenste effecten en de onzekerheid die samenhangt met de transitie maken effect en impact van een interventie nog minder voorspelbaar. In de praktijk betekent dit dat rolkeuze en governance sterk situationeel zijn. Waarbij opgavegerichte en netwerkstijlen de mogelijkheid bieden om als ministerie zowel actief onderdeel te zijn van de beweging als deze te kunnen beïnvloeden.

De omslag naar kringlooplandbouw, de transitie waar deze op aansluit en de sturingskeuzes hebben ook betekenis voor het ministerie zelf. Een verschuiving van het accent van inhoud naar proces en meer integraal werken bijvoorbeeld. Belangrijk is dat de ambtelijke top hierop acteert. Niet alleen door het programmateam te steunen, maar juist ook door het voortouw te nemen in het verankeren van kringlooplandbouw breed in de organisatie. Het toevoegen en ontwikkelen van benodigde vaardigheden en nieuwe werkwijzen is hierbij essentieel.

De aanbevelingen zijn uitgewerkt op vier hoofdlijnen:

- Intervenier terughoudend en gericht op ontwikkeling van de beweging
- Zorg voor heldere regelgeving en bewaak de ruimte voor experimenteren
- Organiseer integraliteit en continuïteit
- Het gehele ministerie is verantwoordelijk voor de realisatie van de visie

Boer Stan

Op de grens van Drenthe en Overijssel, net buiten het lintdorp De Krim, woont Stan Bosman met zijn gezin. De lijnen in het landschap zijn overal kaarsrecht. Het land is vlak: uitgestrekte weilanden, in strakke percelen ingedeeld met hier en daar een rij bomen. Het kanaal loopt bijna in een rechte lijn van Coevorden naar Slagharen. Alleen net buiten De Krim, wanneer je de begraafplaats bent gepasseerd, maakt het éénmaal een knik. Dit deel van Nederland is niet door de tijd gevormd, maar door mensenhanden gemaakt.

Boer Stan heeft het melkveebedrijf van 70 hectare een aantal jaar geleden overgenomen van zijn vader. Opa Bosman helpt nog regelmatig een handje met de koeien. Bij de overname heeft Stan het bedrijf gemoderniseerd, onder andere met een melkrobot. Stan hoeft er niet meer voor dag en dauw uit om de koeien te melken. De 'dames', 120 stuks, krijgen hun natje en droogje wanneer het hen zelf het beste uitkomt. De robot houdt alles nauwkeurig in de gaten. Als er een verandering is in het gedrag van de koe of in de samenstelling van de melk, krijgt Stan een melding op zijn telefoon. Dit betekent niet dat hij zelf geen zicht meer heeft op zijn koeien. Hij kent ze allemaal en hij is dagelijks in de stal om te zien hoe het met ze gaat.

Kringlooplandbouw is volgens Stan landbouw zonder verliezen. *“Wat je in het bedrijf stopt aan voer komt ook weer van het bedrijf af als mest”*. Al sinds 2011 is hij bezig met monitoring en optimalisatie van zijn bedrijf door data te verzamelen in de 'Kringloopwijzer'. Hij behoort tot de tweehonderd pilotbedrijven die deze managementtool getest hebben. Inmiddels gaan de gegevens ook naar de zuivelcoöperatie, of zuivelaar zoals ze in de sector zeggen, en de overheid.

Voor Stan begint het allemaal met de bodem. *“Een gezonde bodem levert gezond voer en dus een gezonde koe en dus een gezond eindproduct, of dat nou vlees of melk is”*. Hij vindt dierenwelzijn, de samenstelling van de weidegrond, de kwaliteit van de melk en de inrichting van de stallen belangrijk. En vorig jaar nog heeft hij geïnvesteerd in een nieuw dak op de stal waarin zonnepanelen zijn verwerkt, zijn bedrijf is nu zelfvoorzienend. Maar ook de natuur rondom zijn bedrijf houdt hem bezig. *“Het gaat me om het totaal, daarom ben ik boer en dus niet alleen melkveehouder.”* Stan wil graag kringloopboer zijn.

Die wens ziet hij nog niet terug in de prijs van zijn melk. FrieslandCampina heeft hem afgewezen voor het 'On the way to PlanetProof'-keurmerk. Hij voert zijn koeien namelijk zoveel mogelijk gras van eigen grond. Zijn koeien doen het er goed op, maar volgens de normen van FrieslandCampina produceert zijn bedrijf daardoor nu teveel CO₂. Dat bijvoorbeeld de methaanuitstoot van zijn bedrijf veel lager is in vergelijking tot boeren die veel krachtvoer voeren, telt voor het keurmerk niet mee. Overstappen van zuivelaar wil Stan niet zomaar. De marktpartijen die goed betalen nemen geen nieuwe leden meer aan, en de enige private melkfabriek geeft geen garanties over melkprijs en afname. Daarom vindt Stan dat hij bij FrieslandCampina *“vrij goed zit”*.

En dan de overheid. Boeren worden volgens Stan wel steeds aangesproken op kringlooplandbouw, maar wanneer ze het in de praktijk willen brengen zitten er allerlei regels in de weg. Zo mag hij bijvoorbeeld niet alle mest die zijn koeien produceren op zijn eigen land uitrijden en moet hij het tegen betaling afvoeren. Tegelijkertijd heeft hij dan onvoldoende meststoffen voor zijn grasland, dus moet hij kunstmest aankopen. Dit kost hem dus twee keer geld. Hij heeft de pech dat hij net 500 meter van de provinciegrens met Drenthe woont. Boeren in Drenthe mogen namelijk meer mest uitrijden omdat het provinciale beleid daar anders in elkaar steekt. Het is voor hem niet uit te leggen.

Stan vindt het overheidsbeleid nu *“meer ziekenzorg dan gezondheidszorg”*. Het is gericht op het oplossen van problemen, maar veroorzaakt daarmee juist weer allerlei nieuwe problemen. Op dit moment lijkt het er volgens Stan meer op dat de boer slechts het sluitstuk is van de kringlooplandbouw. Hij adviseert de minister: *“Zorg dat bij kringlooplandbouw de boer centraal staat”*.



1 Inleiding

AANLEIDING

De afgelopen decennia was bedrijfsvoering in de landbouw over het algemeen gebaseerd op verlaging van de kostprijs en verhoging van de productie. Deze schaalvergroting heeft geleid tot economische en ecologische kwetsbaarheid in de sector. Voor de transitie naar kringlooplandbouw is nu een omslag nodig naar een bedrijfsvoering die is gericht op voortdurende verlaging van het verbruik van grondstoffen. Dit vraagt om andere manieren van kijken en handelen van alle spelers, van boer tot ministerie en van consument tot belangenbehartiger.

Het ministerie van LNV heeft gevraagd onderzoek te doen naar de vraag welke verhouding tot de landbouwsector voor het ministerie van LNV passend is en welk sturingsrepertoire daarbij ingezet kan worden om de transitie naar kringlooplandbouw te bewerkstelligen. In de visie is de ambitie opgenomen om voor een belangrijk deel aan te sluiten bij het netwerk en lokale partijen. De visie niet opleggen, maar realiseren door samenwerking en bottom-up initiatieven.

DOEL EN VRAAGSTELLING

De wijze waarop we omgaan met voedselproductie en -consumptie is diep geworteld in onze samenleving en kent een eigen palet aan waarden en overtuigingen. De agrarische sector is een sterk versnipperde sector, met veel georganiseerde ketenpartijen en koepelorganisaties. De omslag naar kringlooplandbouw heeft niet op alle deelsectoren dezelfde uitwerking, waardoor de belangen binnen de sector sterk uiteenlopen. Daarbij heeft Nederland ook te maken met Europese wetgeving, internationale concurrentie en een grote omvang van de export. En dit terwijl de ambities en druk op dat het anders moet groot zijn. Deze combinatie levert uitdagingen op voor het sturingsrepertoire van het ministerie.

Op basis van een tweetal gesprekken met de opdrachtgever is de onderzoeksvraag nader verkend en in samenspraak als volgt geformuleerd.

Centrale doelstelling en onderzoeksvraag:

Doelstelling: Het adviseren van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over sturen op de ontwikkeling van de maatschappelijke beweging naar kringlooplandbouw in Nederland, door opvattingen hierover van het ministerie en de landbouwsector inzichtelijk te maken en te analyseren.

Vraagstelling: Welke sturingsopvattingen leven er bij het ministerie, boeren en betrokken stakeholders ten aanzien van de realisatie van kringlooplandbouw in Nederland?

AANPAK

Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van de afronding van de Master of Public Administration aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en heeft plaatsgevonden van januari tot mei 2019 in opdracht van het programmateam Realisatie Visie LNV. Om in deze gelimiteerde tijdsperiode en met beperkte middelen voorhanden een zo waardevol mogelijk onderzoek te kunnen uitvoeren, is gekozen voor een eenvoudige casestudie, met als doel door middel van gedetailleerde waarneming en analyse het karakter van de problematiek scherp in beeld te brengen.

In gesprek met de opdrachtgever kwam expliciet het vraagstuk naar voren hoe het ministerie boeren in beweging kan krijgen. De vergelijking werd gemaakt van een kopgroep die gevolgd moet worden door het peloton. Dit heeft de keuzes in de aanpak van het onderzoek mede richting gegeven.

Nu heb je boeren in vele soorten. Veetelers, akkerbouwers, fruittelers, glastuinbouwers, met daarbinnen weer verschillende have als varkens, kippen, graan, spruiten, appels en tomaten. Om vervolgens een range tegen te komen van klein tot groot, van gangbaar tot biologisch, van gespecialiseerd tot gemengd. En dan blijken ze zelf nog onderscheid te maken tussen cijfer- en gevoelsboeren. Bij een quick scan van de agrarische sector valt ook op dat de meeste boeren sterk verbonden zijn met andere partijen. Zowel in de keten van producent tot consument inclusief de verschillende toeleveranciers, als in netwerken waarin maatschappelijke en commerciële belangen worden gebundeld.

Vanwege de grote diversiteit en de afhankelijkheid van de boer in relatie tot andere partijen, in combinatie met de beschikbare tijd voor het onderzoek, is een deelsector geselecteerd met op het eerste oog een relatief overzichtelijk speelveld; de melkveehouderij. Voor deze deelsector is ook al snel een aantal inhoudelijke vraagstukken ten aanzien van kringlooplandbouw zichtbaar. Denk aan mestbeleid, weidegang, dierenwelzijn, biodiversiteit, landschapontwikkeling en CO₂ uitstoot.

Als casus is gekozen voor het “On the way to PlanetProof”-keurmerk op melk, vanwege de samenwerking van FrieslandCampina met Natuurmonumenten en het grote bereik naar boeren via de zuivelcoöperatie. Om te reconstrueren hoe beslissingen tot stand komen in de praktijk en wie en hoe daar invloed op heeft, zijn aan de hand van semi-structureerde interviews configuraties in relatie tot de casus in kaart gebracht.

In de eindfase van het onderzoek is een werksessie georganiseerd met (ervarings)deskundigen op het terrein van governance en/of maatschappelijke transitie. Gedurende het onderzoek is nauw contact geweest met het programmateam vanuit de wederzijdse behoefte aan meedenkkracht. De Kamerbrief met de realisatieagenda heeft nagenoeg dezelfde opleverdatum als dit rapport. Half april heeft een dwarskijksessie plaatsgevonden waarin van beide kanten tussentijdse resultaten zijn gepresenteerd en kritisch zijn bevraagd. Tevens zijn voorlopige conclusies en aanbevelingen gedeeld voorafgaand aan het definitief maken van het rapport.

Het onderzoek

Het hoofdingrediënt voor het onderzoek zijn semigestructureerde interviews met personen die betrokken zijn bij het PlanetProof keurmerk voor de melkveehouderij en (ervarings)deskundigen betreffende sturing in de landbouwsector. Daarnaast zijn verdiepende interviews, publicaties (zowel wetenschappelijk als journalistiek), websites en bijeenkomsten gebruikt als bronnen van informatie. Aan de hand van een literatuurstudie zijn theorieën over sturing, transitie, innovatie, procesmanagement, verandermanagement, en waardensturing verkend. Dit diende als basis voor de keuze voor een theoretisch concept voor de sturing door het ministerie waarin meta-governance en procesmanagement centraal staan, aangevuld met de methodiek van reflexieve monitoring. Deze theorieën doen recht aan de complexiteit en ambiguïteit van zowel het speelveld als de gewenste omslag naar kringlooplandbouw.

De beperkingen van deze onderzoeksmethode zijn de relatieve onervarenheid van de onderzoekers met de gekozen methode en de beperkte tijd. Daarbij kan het resultaat van analyse van een enkele casestudie niet gegeneraliseerd worden. Uit deze casus volgt dan ook niet de conclusie dat de bevindingen breed op de sector toepasbaar zijn, dat zou in strijd zijn met de grote variëteit die uit onze quickscan van de agrarische sector naar voren kwam. Wel geeft het indicaties voor verdere onderzoeksrichtingen, zowel op de vraagstelling als het theoretisch perspectief. De auteurs van dit rapport realiseren zich dat zij veelvuldig 'het ministerie' adresseren. Nadere duiding op welke manier de organisatie de aanbevelingen op kan pakken is dus nog nodig.

LEESWIJZER

Na de inleiding vervolgt het rapport in hoofdstuk 2 met een beschouwing van transitie, maatschappelijke beweging en de transitie kringlooplandbouw. Om in hoofdstuk 3 de concepten te verkennen van meta-governance, procesmanagement, configuraties en reflexieve monitoring. Beide hoofdstukken combineren inzichten uit literatuur met waarnemingen uit het onderzoek. De resultaten van de interviews en de werksessie zijn met een onderscheidende kleur in het rapport verwerkt. In een tussenhoofdstuk is de configuratie van de casus PlanetProof in de melkveehouderij uitgewerkt. Tot slot in hoofdstuk 4 de analyse en conclusies van dit onderzoek en aanbevelingen voor het ministerie van LNV en het programmteam Realisatie Visie LNV.



ECONOMY

SOCIETY

ENVIRONMENT

2 Maatschappelijke beweging naar kringlooplandbouw

INLEIDING

De visie ‘Waardevol en verbonden’ sluit aan bij de steeds breder wordende notie dat de aarde de last van ons productie- en consumentengedrag niet veel langer kan dragen. Onder begrippen als duurzaam, klimaat, energie en circulair vinden zoektochten plaats naar een nieuwe balans tussen ecologie, economie en sociaal. Het moet anders. In dit hoofdstuk aandacht voor de achtergrond van kringlooplandbouw en de duiding van transitie en maatschappelijke beweging.

VAN OPTIMALISATIE NAAR KRINGLOOP

De landbouw in Nederland heeft in de vorige eeuw een verandering doorgemaakt van kleinschalige en ambachtelijke landbouw naar grootschalige en industriële landbouw. Dit heeft niet alleen impact gehad op de manier waarop ons voedsel geproduceerd wordt, het heeft ook het landschap ingrijpend veranderd. Het beleid na de Tweede Wereldoorlog was gericht op het produceren van zoveel mogelijk voedsel waarbij tegelijkertijd het welzijn van de boer moest verbeteren. “Nooit meer honger”, uitgesproken door Sicco Mansholt, was het adagium. Niet alleen in Nederland, want landbouwbeleid werd de kern van de Europese samenwerking. De beleidskeuzes voor het veiligstellen van de voedselvoorziening en een redelijk inkomen voor boeren zorgden voor een enorme toename van de productie. Europa ontwikkelde zich van importeur tot exporteur van voedsel.

Vanaf de jaren '70 groeit echter het besef dat de hoge productie in Europa ook allerlei negatieve kanten kent. In 1972 publiceert de Club van Rome het befaamde rapport ‘Limits to Growth’. Maatschappelijke aandacht voor de milieuproblematiek groeit. Binnen de agrarische sector en ook binnen het ministerie zelf krijgt dit in eerste instantie nog weinig voet aan de grond. Pas halverwege de jaren '80 legt minister Braks beperkingen op aan de varkens- en pluimveehouderij. Vanaf het begin van de jaren '90 bouwt de EU het omvangrijke subsidiestelsel af en verschuift het de focus van zijn beleid naar marktontwikkeling en plattelandsontwikkelingsbeleid.

Een geïnterviewde vergelijkt de melkveehouderij met een opgeblazen ballon waarin verandering voortdurend tegen de grens van knappen aan plaatsvinden. Toen het melkquotum werd losgelaten, ontstond het mestoverschot door een toename aan koeien. Het mestoverschot heeft als neveneffect dat milieunormen vanuit Europa op fosfaten overschreden worden, waarop vervolgens weer een uitzondering bedongen wordt. Dit houdt het systeem van individueel voordeel dat tot collectief nadeel leidt in stand.

De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur stelt in 2013 dat de Nederlandse landbouw zich in een groeiend spanningsveld bevindt. Er is harde concurrentie op de Europese markt en de samenleving stelt steeds hogere eisen. De roep om aandacht voor voedselveiligheid, dierenwelzijn, zorg voor natuur en milieu en impact op het landschap wordt sterker. Het rapport geeft een aantal argumenten waaruit het belang blijkt van de sector. Het is een wezenlijk onderdeel van onze maakindustrie, het is belangrijk voor onze eigen voedselvoorziening en we zijn een voorbeeld voor andere landen waar het gaat om kennis en innovatie. Tot slot zijn de boeren de hoeders van een leefbaar platteland. In een interview in NRC (21 maart 2013) met onder andere Niels Koeman, lid van de raad, is opgetekend: *“Een andere weg dan door te verduurzamen, is er niet. Burgers moeten bij landbouw worden betrokken”, meent Koeman. „Er wordt altijd gesproken over de gouden driehoek van landbouwproducenten, overheid en kennisinstituten. Wij zeggen: maak er een gouden vierhoek van, met de samenleving erbij.”*

Ondanks het feit dat het steeds duidelijker wordt dat er iets moet gebeuren, slagen allerlei onderzoeken, toekomstvisie en meerdere kabinetten er niet in om de heersende meer-voor-minder logica te doorbreken. Het Planbureau voor de Leefomgeving wijt dit in een recent rapport aan de sterke padafhankelijkheid die de sector kent. Keuzes gemaakt in het verleden voor efficiëntere productiemethoden, bijvoorbeeld met specifieke technologie, zorgen ervoor dat nieuwe ontwikkelrichtingen duur en risicovol zijn. Investerings, schulden en contracten maken dat doorgaan op dezelfde weg voor boeren, en ook voor banken, leveranciers en afnemers makkelijker is. Ook bij ontwikkeling van kennis en regelgeving is het eenvoudiger om het bestaande wat aan te passen, dan een geheel nieuwe weg in te slaan.

Een veelgehoorde opmerking in het onderzoek gaat over de boer centraal zetten. Van het gevoel sluitstuk te zijn in het denken over wat moet veranderen, tot klem zitten in de keten van veevoerfabriek, dierenarts, melktransport, zuivelcoöperatie en supermarkt. En van verzuchting dat de kern van het boeren een kringloop is, maar dat ‘de regels’ het in de weg zitten. Tot het advies om de trots van het boer zijn aan te spreken omdat daar kracht en energie in zit, want waarom blijft een boer anders boeren?

In de visie op kringlooplandbouw is de boer nu omschreven als sleutel om de natuurwaarden te realiseren. Met de wijze waarop hij voedsel produceert beïnvloedt hij bodem, water, gebruik van grondstoffen en uitstoot van CO₂. Met een beroep op het ondernemerschap en de innovatiekracht worden veranderende waarden en normen benadrukt. Genoemd worden onder andere klimaatvriendelijk werken, zorgvuldig gebruik van grondstoffen, dierenwelzijn hoog op de agenda en natuur mag (!) niet langer tegenover landbouw staan. De nieuwe ambitie is Nederland als koploper in kringlooplandbouw.

KRINGLOOPLANDBOUW EEN TRANSITIE

Het landbouwsysteem moet een omslag maken van voortdurende verlaging van kosten naar voortdurende verlaging van het gebruik van grondstoffen. Met kringlooplandbouw verschuift de focus van een lineaire voedselketen naar een circulair voedselsysteem. Wat maakt nu deze omslag een transitie? Rotmans definieert een transitie als: *“een fundamentele omslag in denken, handelen en organiseren op systeemniveau.”* Kenmerken van deze diepgaande verandering zijn het verloop over een lange periode en schoksgewijs, veroorzaakt door technologische, sociale, economische, bestuurlijke en ecologische ontwikkelingen die elkaar beïnvloeden en voortkomen uit een maatschappelijke onderstroom.

In een expertpaper van Termeer voor de Tweede Kamercommissie van LNV, is kringlooplandbouw als transitie verkend. Zij constateert dat het schuurt binnen de grenzen van het huidige systeem, op meerdere niveaus: *“Het dominante paradigma dat nog steeds is gericht op productieverhoging en kostprijsverlaging; de maatschappelijke normen en waarden ten aanzien van voedsel en voedselproductie; (...); verdeling van verantwoordelijkheden [sic] tussen en binnen het politieke, maatschappelijke en private domein; de machtsposities van de boer en de consument in het landbouwsysteem; (...); overheidsbeleid en regelsystemen; financieringsconstructies en businessmodellen.”* De weerbaarheid van problemen met de urgentie om het anders te doen en tegelijkertijd niet te weten hoe, maken een transitie-perspectief behulpzaam.

Dat de omslag naar kringlooplandbouw nodig en urgent is wordt door alle betrokkenen onderschreven. Op de vraag wat kringlooplandbouw is en hoe het gerealiseerd moet worden, komen verschillende opvattingen naar voren:

- Volgens de boer is het landbouw zonder of met minimale verliezen. Zij stellen dat kringlooplandbouw begint met een gezonde bodem, want dat levert gezond voedsel op, dus een gezonde koe en deze levert dan een gezond eindproduct (melk of vlees) op. In de boerengemeenschap onderscheiden zich twee soorten boeren, te weten de cijferboer (die vooral stuurt op managementgegevens) en de gevoelsboer (die zijn melkveehouderij organiseert op basis van gevoel en minder op cijfermatige resultaten). Beiden willen hetzelfde, maar in de praktijk is het lastig om gezamenlijk tot een standpunt te komen over wat ervoor nodig is om tot realisatie van kringlooplandbouw te komen.
- Natuurmonumenten zegt dat niemand het eigenlijk weet, maar de natuurorganisaties zijn het er over eens dat de stip op de horizon grondgebonden natuur inclusieve landbouw is.
- Het is complex volgens LTO, zo is de Kringloopwijzer erg omvangrijk en vanuit een wetenschappelijke benadering. Van een managementinstrument voor de boer is het nu een afrekeninstrument aan het worden.
- Door FrieslandCampina is hun beeld van kringlooplandbouw geïntegreerd in een door hen opgezet duurzaamheidsprogramma waarbij van belang is dat de boer stuurt op vermindering van fosfaat, stikstof en ammoniak.
- De WUR stelt dat kringlooplandbouw inhoudt dat we agrarische biomassa en de daarin opgeslagen voedingsstoffen vasthouden in het voedselsysteem. Door nog veel zuiniger om te gaan met schaarse grondstoffen en minder biomassa te verspillen, hoeven minder voedingsstoffen van elders te worden aangevoerd in de vorm van bijvoorbeeld kunstmest en geïmporteerd veevoer. De beschikbaarheid van circulaire grondstoffen bepaalt daarmee de productiecapaciteit en de mogelijkheden voor consumptie die daaruit voortvloeien.

Zowel kringlooplandbouw als transitie zijn holistische benaderingen. Door de manier waarop we er meestal over spreken lijkt het een ding op zich, iets dat je vast kunt pakken, naar je hand kunt zetten of zelfs kunt toe-eigenen. Interessant in deze is ook de wetenschappelijke discussie of een transitie 'plaatsvindt' of 'gedaan wordt'; een verschil tussen zien wat zich voltrekt en een actieve aanpak waar je voor kunt kiezen. Voordelen van het gebruik van een vaag concept of frame zijn dat het verbindend is op een (weliswaar hoog) abstractieniveau en het voedt het denken zonder de beweging dood te slaan, want de brug wordt gebouwd terwijl men erover heen loopt. De keerzijde is dat personen of partijen denken het met elkaar eens te zijn, terwijl ze elkaar in handelen tegenwerken. Of men is voortdurend op zoek naar de juiste definitie waardoor er niets meer gebeurt.

MAATSCHAPPELIJKE BEWEGING

Het denken over maatschappelijke verandering is sterk vormgegeven door Rogers. Hij beschreef het proces waarbij innovaties langzaam de maatschappij binnendruppelen en zo voor een incrementele omslag zorgen. Dit denken zorgde voor een model van een geleidelijk proces waarbinnen stapsgewijs steeds meer mensen de innovatie adopteren. Een klein groepje 'innovators' met meestal veel energie en/of middelen maakt de weg vrij voor een iets grotere groep 'early adopters' die het potentieel zien van de innovatie. Zodra de innovaties zich bewijzen volgt de kritische en pragmatische 'early majority'. Op dat moment ontstaat er een piek en wordt ook de 'late majority' meegezogen in de verandering. Helemaal achter aan het veld sluit een kleine groep 'laggards' de rij, bestaande uit hen die niet willen en/of kunnen meegaan in de verandering.

Uit de casus: De minister geeft in de visie aan dat zij het verdienmodel van de boer belangrijk vindt. Het boerenbedrijf is belangrijk, omdat de visie niet te realiseren is als deze niet door deze ondernemers wordt gedragen. De race van laagste kostprijs gaan we in Nederland niet winnen. Dus ook in de nabije toekomst moeten investeringen plaatsvinden op bovenwettelijk niveau, zoals dierenwelzijn, klimaat, energie en biodiversiteit. Leidend tot een hogere kostprijs voor een beter - of kringloopproduct. Als je iets extra's van de boer vraagt moet je ook het verdienmodel regelen. Het gaat om de beloning van de extra inzet.

Het doel van de zuivelcoöperaties is om de markt te laten betalen voor duurzaamheid in plaats van de boeren. Hier is bijvoorbeeld Natuurmonumenten het niet eens. Natuurmonumenten gaat er van uit dat het de boer geld gaat kosten om te komen tot biodiversiteit. Boeren zien dit gebeuren. Zij stellen dat de innovatieregelgeving naadloos aansluit op het belang van de AgriBusiness en niet op de boer. Commerciële bedrijven verdienen veel geld aan de apparatuur die verplicht wordt gesteld - in het kader van duurzaamheid - op basis van wetenschappelijk bewezen resultaten.

Dit model is de basis voor veel opvattingen over hoe individuen zich gedragen in processen van verandering. Het spreekt makkelijk tot de verbeelding en is daarmee eenvoudig hanteerbaar. Echter, het is een vereenvoudigd beeld van de werkelijkheid en daarmee een risico voor wie op basis hiervan gaat acteren. Wie zich fixeert op het beeld van een kopgroep en een peloton ziet de werkelijke beweging wellicht over het hoofd, omdat deze zich niet aan het uitgezette parcours houdt.

Anderen zien maatschappelijke verandering meer als een collectieve verandering. Zo duidt Rotmans het als een informeel georganiseerd netwerk van mensen die op basis van gedeelde waarden een collectief doel nastreven. En Van der Steen en Loorbach schetsen in hun pre-publicatie over transitiegovernance dat juist in periodes van crises en ambigüiteit waarin de traditionele instituties zoekende zijn, maatschappelijke actoren nieuwe ideeën en initiatieven ontwikkelen. *“Maatschappelijke overgangen zijn in wezen maatschappelijke bewegingen; ze worden nog niet geïnstigeerd of gecontroleerd door de overheid, de overheid is evenzeer het onderwerp van transities als andere collectieve maatschappelijke structuren zijn.”*

Geïnterviewden zeggen: “De visie van LNV heeft een duidelijke boodschap; ‘het moet anders’. Hier kun je niet op tegen zijn. Je ziet wel dat het beleid de praktijk volgt. De boeren wisten allang dat het anders moet en zijn daar ook mee bezig.” Maar: “Het is voor de boeren lastig is om aan te tonen dat ze het ‘goed’ doen. Als je niet volgens de regels werkt, dan doe je het per definitie niet goed.” En: “Wet- en regelgeving zijn vaak tegenstrijdig, leg alles op een stapel en haal het overbodige weg.”

De verschillende invalshoeken om naar maatschappelijke beweging te kijken hebben ook betekenis voor hoe de overheid met een wens tot sturen op de ontwikkeling van beweging zich hiertoe kan verhouden. Bij de opvatting van een kopgroep en peloton, ligt de focus op het identificeren en inzetten van koplopers als goede voorbeelden en gangmakers voor de hand. Als het perspectief is dat de overheid onderdeel is van de maatschappelijke beweging en daardoor mede gevormd wordt, lijkt een keuze voor meebewegen en adaptiviteit voor de hand te liggen. Niets is minder waar. Juist om redenen van legitimiteit en belangenafwegingen en omdat beleidskeuzes zowel de beweging kunnen stimuleren als doorkruisen, kan de overheid zich niet terugtrekken.

Deze setting van transitie en de onontkoombare maatschappelijke beweging waar het ministerie van LNV een onderdeel van is, vragen een afgewogen sturingsrepertoire.



3 Sturen op sturing

INLEIDING

Het managen van transitie en sturen op de ontwikkeling van maatschappelijke beweging is door de aard ervan zeer complex. En het denken over en ervaren hoe dit toch mogelijk is, is volop in ontwikkeling. Hieronder een verkenning van een aantal nauw aan de ervaringspraktijk gelieerde theoretische concepten over meta-governance, procesmanagement, configuraties en reflexieve monitoring. Deze geven inzicht in combinatie met de onderzochte casus en tevens aangrijpingspunten voor handelingsperspectieven.

META-GOVERNANCE EN TRANSITIES

Governance gaat over hoe doelen gerealiseerd worden, over processen van besluitvorming en implementatie, én de wijze waarop betrokken organisaties zich tot elkaar verhouden. Drie hoofdstijlen of ideaaltypen zijn te onderscheiden: hiërarchisch, markt en netwerk. Met de Duurzame Ontwikkelingsdoelen als vastgesteld door de VN in 2015 centraal, stelt Meuleman dat holistische doelen vragen om holistische governance. Hij noemt dit meta-governance, of governance van governance, waarbij aandacht is voor zowel top-down, bottom-up als horizontale relaties in processen waar tegelijkertijd op meerdere niveaus, schalen en actoren geschakeld moet worden.

Een korte toelichting op de hoofdstijlen en twee voorbeelden van hybride stijlen

| | |
|----------------------|--|
| Hiërarchisch: | gebaseerd op afdwingen via gelegitimeerde autoriteit zoals wetgeving of via een gedetailleerde contractuele overeenkomst. |
| Netwerk: | gebaseerd op vertrouwen via 'het management' van complexe netwerken, bestaande uit veel verschillende actoren van nationale, regionale en lokale overheden, van politieke en maatschappelijke partijen, maatschappelijke instituties, private en commerciële organisaties. |
| Markt: | gebaseerd op zelforganisatie via op de markt gebaseerde instrumenten als belastingen en marketing, en richt zich op principes als efficiëntie, competitie, decentralisatie en mandatering / machtiging. |
| NPM: | een hybride van markt met hiërarchie; decentraliseren van taken gecombineerd met verfijnde controle en verantwoordingsmechanismen. |
| Transitiemanagement: | een hybride van (met name) markt en netwerk met een sterke verwerping van hiërarchie. |

Juist bij transities op het gebied van duurzaamheid gaat het primair over governance, omdat bewuste en collectieve actie nodig is om maatschappelijke ontwikkeling van niet duurzame naar meer duurzame lijnen te verschuiven. Dit vraagt om governance van governance, oftewel het ontwerpen en managen van effectieve combinaties van de hoofdstijlen en de daarvan afgeleide varianten. En effectiviteit betekent dat de voordelen van een specifieke stijl worden benut en de nadelen ondervangen door een andere stijl. Gebruik bijvoorbeeld hiërarchische elementen om netwerken te structureren en resultaten te borgen en marktelementen (marketing) om publieke betrokkenheid te bevorderen.

Zowel uit diverse literatuur als de gevoerde gesprekken komt framing als een essentieel punt naar voren in sturing. Het gaat over het zodanig formuleren van een probleem dat het oplosbaar wordt in een bestaande context. Minister Schouten zelf sprak recent over het vergroten van de weerbaarheid van planten in plaats over gifgebruik. In Zuid-Holland staat niet de grondgebonden landbouw centraal maar de voedsel familie. En een thema als gezondheid kan de vernieuwingskracht vergroten en meer ruimte creëren voor verandering.

Voortdurende alertheid is noodzakelijk om tijdig te kunnen reageren op een verandering in de praktijk. Wisselen van governancestijl, al dan niet tijdelijk, kan aan de orde zijn. Bij een crisis is het schakelen van netwerk naar een hiërarchische governancestijl vaak helpend om het onder controle te krijgen. En waar een dominante markt-governance kan leiden tot innovatie door competitie, kan een overstap naar een netwerkstijl vertrouwen herstellen en co-creatie mogelijk maken.

Overigens kan in de praktijk blijken dat governance stijlen elkaar ondermijnen in plaats van aanvullen. Zoals hiërarchische governance helpend is om het kader neer te zetten en een level-playing field te garanderen, zo kan het ook als te stevig ervaren worden waardoor netwerkpartners zich geen mede-eigenaar meer voelen of markspelers niet de ruimte ervaren om zelf met initiatieven te starten. Het besef dat elke vorm van handelen ongewenste effecten kan veroorzaken is essentieel.

Contextsensitiviteit is van belang om veranderingen in de omgeving én ongewenste effecten van het eigen handelen te signaleren en daarop te kunnen acteren. Het expliciteren van principes kan als leidraad dienen om de afweging van governancestijlen richting te geven. Denk aan transparantie, lange termijn oriëntatie, flexibiliteit, lokaliteit, probleem en proces georiënteerd en meervoudigheid.

Een respondent geeft aan: De governance moet ook kringloop zijn. De regio moet ruimte krijgen om te innoveren. De regio moet daar ook waardering voor krijgen. Small wins moet je vieren met de sector, met de mensen er omheen. Tegelijkertijd moeten feedbackloops georganiseerd worden, zodat geleerd kan worden van de geslaagde innovaties. Dit mechanisme moet ook worden doorgevoerd bij de beleidsmakers.

Meuleman stelt overigens dat elk overheidsniveau de ruimte zou moeten hebben om governance-arrangementen op maat te ontwikkelen die passend zijn bij het gebied en het type van uitdagingen. Omdat de uitvoering van programma's, experimenten en pilots met name lokaal en regionaal plaatsvinden, hebben zij een sleutelrol bij het opschalen van successen en het definiëren van vereisten voor landelijke beleidskaders. Van belang is het niet zomaar kopiëren van een succesvolle aanpak, maar bewust zijn van wat waar werkt en waarom of waarom niet.

Sturing op innovatie vergt vertrouwen, wederkerigheid, maar ook continuïteit. Ecosystemen veranderen niet snel, dat kost tijd en dus een lange adem. Ook in de sturing. Kies strategisch waarop je wilt sturen, maar ook waarop je juist niet gaat sturen. En wees eerlijk over wat je wilt bereiken. Zo stelt een geïnterviewde.

Drie punten zijn in het kader van governance en transities van belang om kort te benoemen, te weten continuïteit, coherentie en governance falen.

Continuïteit en borging

Transities zijn veranderingen over een lange tijdsperiode, dit maakt het managen van verwachtingen cruciaal. Regelmatige veranderingen van politiek leiderschap kunnen de beweging onderbreken of zelfs doorkruisen. In de praktijk is een aantal succesvolle strategieën voor het garanderen / behouden van een lange-termijn dimensie te identificeren. Een eerste is het betrekken van de hele overheid en het hele parlement bij het lange termijnbeleid, zowel bij het opstellen als in de voortgang. De tweede strategie is laten zien dat zelfs lange termijnbeleid resultaten heeft op korte en midden-lange termijn. Een derde manier is reflectiemechanismen inbouwen voor het houden van de lange termijn blik zoals een parlementaire commissie of nationale raad, eventueel gekoppeld aan een fonds.

Coherentie extern intern

Voor effectiviteit en betrouwbaarheid is een goede verbinding tussen externe en interne meta-governance van belang. Overigens betekent dit niet dat het hetzelfde moet zijn, wel dat ze op elkaar aansluiten. Zodat bijvoorbeeld een hoofdstijl van netwerk-governance in het veld niet botst met een hiërarchische governancestijl binnen het ministerie door het niet committeren aan resultaten vanuit het netwerk.

Governance falen

De complexiteit van transities vereist op alle niveaus, een verschuiving van met name hiërarchisch naar een horizontale logica; meer partnerschappen, nieuwe allianties, vrijwillige overeenkomsten en uitwisseling van ervaringen. Een potentieel governance falen daarin is om een transitie vervolgens te beschouwen als primair een informele netwerk uitdaging (bottom-up), waarbij marktmechanismen in staat zijn om te dealen met de ingewikkeldere uitdagingen. De zwaktes van netwerk-governance worden hierbij genegeerd, denk aan doorgaande discussies, gebrek aan rechtvaardigheid en gebrek aan democratische legitimiteit. Hiërarchische governancemechanismen in de vorm van een sterkere rol van de overheid en de wetgevende macht kunnen nodig zijn om

de vrijwillige benaderingen meer betekenisvol te laten zijn. Dit betekent bijvoorbeeld dat vrijwillige en informele initiatieven en overeenkomsten tussen overheid, private sector en samenleving (zoals green deals) ingebed moeten worden in een kaderovereenkomst waarin de samenwerkingsafspraken worden vastgelegd. Top-down en bottom-up strategieën moeten samen oplopen om de democratische afweging van alle belangen te borgen.

BEWEGING VIA PROCESSEN

Aan een transitie zijn geen scherpe probleemstelling, geen heldere doelen, geen strakke plannings en geen eenduidige inhoudelijke oplossing toe te kennen. De maatschappelijke beweging vindt plaats in formele en informele netwerken van onzekerheden en afhankelijkheden en technologische ontwikkelingen zijn onvoorspelbaar. Sturing op inhoud is op de langere termijn dus niet alleen beperkt van nut, maar draagt zelf ook bij aan de complexiteit doordat het fixeert op een gekozen afbakening van een probleem of oplossingsrichting.

Een manier om hier mee om te gaan is procesmanagement. Hierbij staat niet de vraag wat de beste oplossing is centraal, maar hoe het proces van voortdurend problemen formuleren en oplossen gaande blijft. De nadruk ligt op de voortgang van de ontwikkeling. Procesmanagement wordt daarom vaak ingezet bij ideeënvorming, inhoudelijke blokkades in combinatie met grote afhankelijkheden tussen actoren en complexe besluitvorming door vervlechting van problemen en afhankelijkheid van actoren.

Een procesbenadering betekent dat het accent verschuift van inhoud naar de manier waarop deze in samenwerking tot stand zal komen. Dit betekent dat vooraf tussen betrokken partijen afspraken worden gemaakt over de manier waarop het besluitvormingsproces zal verlopen en de procesafspraken voor elk van de betrokken partijen voldoende ruimte bieden om de eigen belangen te dienen. Overigens heeft belang vaak onterecht een negatieve connotatie, je kunt het ook zien als een legitiem perspectief op de werkelijkheid. Een open houding van de initiatiefnemer is dus randvoorwaardelijk voor een goed proces, waarin betrokken partijen gelegenheid hebben om het proces mee vorm te geven. De initiatiefnemer heeft de verantwoordelijkheid een veilige omgeving te creëren waarin deelnemers zich durven uitspreken.

Je zou bijna denken dat een proces op zichzelf staat, echter het wordt ingezet om ook op inhoud verder te komen met elkaar. Bij de start van een proces is voor de initiatiefnemer een relevante afweging op welke wijze inhoudelijk richting wordt gegeven. Een kader biedt ruimte binnen vooraf aangegeven grenzen en het geeft daarmee aan wat niet acceptabel dan wel aanvaardbaar is. Rigiditeit is hierbij wel een risico, evenals de neiging om het te gedetailleerd vooraf uit te werken. Dit kan het gezamenlijk proces belemmeren of zelfs blokkeren. Een aansprekend alternatief is het werken met zogenoemde kristallisatiepunten; een inhoudelijk idee dat verder kan worden uitgewerkt. Het nodigt uit tot interactie, kritiek, inbreng van andere ideeën en beelden, en verbinden aan andere inhoudelijke punten.

De keuze voor procesmanagement helpt in het reduceren van inhoudelijke onzekerheid, doordat er ruimte ontstaat om verschillende informatiebronnen bij elkaar te brengen. Daarbij zorgt het gezamenlijk doorlopen van een proces voor een confrontatie van percepties en (normatieve) opvattingen, waar door gezamenlijke en individuele verrijking van denkbeelden plaatsvindt. Potentieel levert het ook een beter begrip en andere waardering van de perspectieven van de andere partijen op. Door het betrekken van ook die partijen die nieuwe inzichten en informatie meenemen (het gehele ecosysteem), worden deelnemers voortdurend met nieuwe opvattingen geconfronteerd. Dit creëert tevens draagvlak voor de uitkomsten van het proces en depolitiseert de besluitvorming.

Bij procesmanagement is, evenals bij meta-governance, geen sprake van een eenmaal ontworpen proces dat universeel en voor altijd toepasbaar is bij de aanpak van een bepaald type probleem. Daarbij leren de partijen van elkaars sturingsinstrumentarium waardoor ze de werking ervan kunnen ontwijken. Ook hier geldt dat bewustzijn op veranderingen in de context en de effecten van wat betrokken actoren doen (of laten) van belang is om het proces tijdig bij te sturen.

INTERVENTIES IN INTERACTIE

Kijkend naar sturingsvraagstukken komt de vraag op wie er nu precies wie stuurt. “Het ministerie”, “de boer” of “het systeem” is een snel gegeven antwoord. Echter, diverse onderzoekers (Peverelli, Termeer) stellen dat het gaat over interacties tussen personen die representanten zijn van organisaties. Zij zijn dan ook geïnteresseerd in hoe het proces van interactie verloopt - het organiseren - in tegenstelling tot relaties en verhoudingen tussen organisaties als entiteiten. Waar personen veel interactie met elkaar hebben, geven ze betekenis aan hun omgeving en wat er gebeurt. Zo ontstaat een gedeeld beeld van de werkelijkheid. Dit wordt een configuratie genoemd of als het een groot aantal mensen betreft een cognitieve ruimte. Beiden beperken zich niet noodzakelijkerwijs tot organisatiegrenzen, meestal juist niet. Als de personen van mening zijn dat hun werkelijkheid de echte is, dan stoppen ze met het verder betekenis geven en de configuratie sluit zich. Met als gevolg dat de homogeniteit toeneemt en de grenzen harder worden. Dit betekent ook dat zolang betekenis geven aan de orde is er ruimte is voor vernieuwing van denkbeelden.

Uit de onderzochte casus komt naar voren dat ambtenaren en vertegenwoordigers van de stakeholders elkaar allemaal kennen. Vrijwel iedereen geeft aan: “Het is een klein wereldje, iedereen kent elkaar”. Ambtenaren zijn al dan niet in verschillende functies veelal jaren werkzaam bij LNV en deskundig op het dossier. Daarnaast zijn de vertegenwoordigers van de stakeholders eveneens al jaren werkzaam in de sector, soms in verschillende functies bij verschillende organisaties. “Het hangt heel erg op en bij mensen”. Dit wordt ook gewaardeerd. “Het moet klikken tussen personen, dat maakt het mogelijk” en “voor een goede samenwerking is elkaar kennen en vertrouwen belangrijk”.

Dit kan leiden tot twee soorten fixaties met ieder een eigen remedie. De eerste is een sociale fixatie, waarbij nieuwe actoren niet worden toegelaten tot de configuratie. Om dit te doorbreken is het van belang nieuwe inhoud in te brengen zodat de context wijzigt. Het tweede type fixatie is cognitief. Hierbij worden nieuwe perspectieven niet geaccepteerd, want de door de groep gecreëerde werkelijkheid wordt gezien als een objectieve realiteit. De manier om hier verandering in te brengen is het inbrengen van nieuwe actoren of spelregels, waardoor nieuwe opvattingen worden ingebracht. In beide gevallen ontstaat zelfreflectie door confrontatie met variëteit.

Het doorbreken van fixaties is alleen mogelijk door een confrontatie te organiseren in dat deel van de configuratie die nog variatie toestaat. Wie wil sturen doet er dus goed aan om configuraties te identificeren, het inbrengen van nieuwe actoren, stimuleren van interactie tussen configuraties en variëren van de cognitieve thematiek. Het doel van een veranderinterventie is niet om op een enkele perceptie uit te komen, maar het doel is om actoren bewust te maken van hun eigen meervoudigheid en die van anderen.

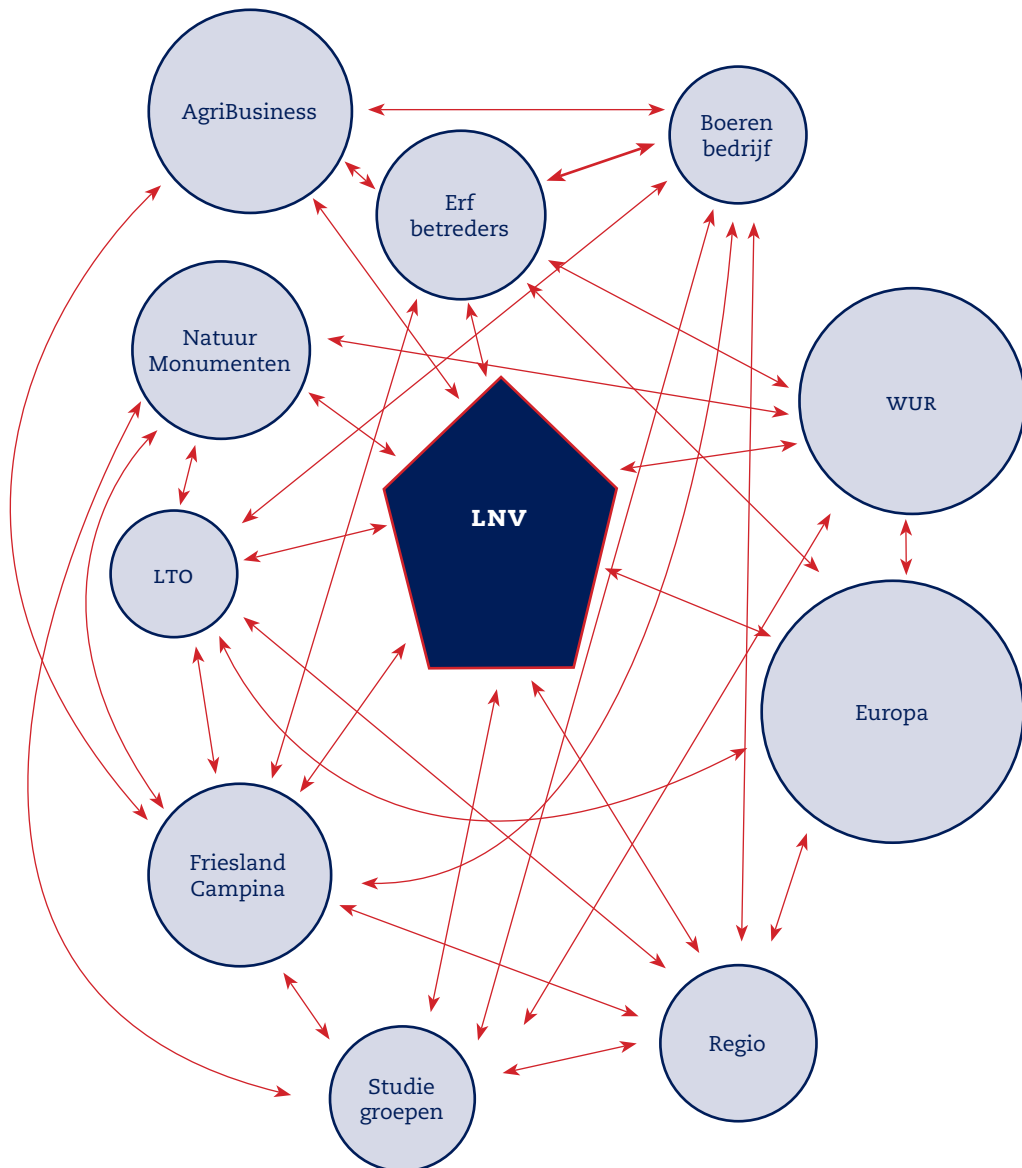
REFLEXIEVE MONITORING

De onvoorspelbaarheid van de maatschappelijke beweging en de weerbarstige problematiek die kenmerkend is voor transitie vraagt zoals hiervoor aan de orde is gekomen om een voortdurend bijstellen van het sturingsrepertoire en een voortgaand proces van problemen definiëren en oplossen. Echter, met de woorden van In 't Veld: *“Handelen in onzekerheid is niet noodzakelijk willekeurig handelen”*. Daarom is van belang niet alleen aandacht te hebben voor wat heeft plaatsgevonden of nu plaatsvindt, maar ook vooruit te zien. Auteurs als In 't Veld en De Vries gebruiken hiervoor begrippen als *“memories of the future”*, *“expansief leren”* of *“learning the future”*.

De methode van reflexieve monitoring is ontwikkeld om met de onverwachte belemmeringen en kansen van een transitie om te gaan, omdat pas tijdens het proces duidelijk wordt wat echt belangrijk is. Het is onderdeel van het gezamenlijk proces waarin de deelnemers waarnemen en analyseren wat de geplande en ongeplande effecten en impact (kunnen) zijn van hun keuzes en handelen in relatie tot de omgeving inclusief structurele en sociaal/culturele aspecten. Om hier vervolgens kritisch op te reflecteren in de zin van betekenisgeving op het niveau van uitgangspunten en waarden. De cirkel wordt rond gemaakt door de inzichten te vertalen naar het leren en bijsturen, gericht op de structurele verandering. Doordat alle betrokkenen in het proces meedoen in alle stappen van deze vorm van monitoren, wordt individueel en collectief geleerd. Hiermee draagt het direct bij aan het vervolg van het zoeken naar oplossingsrichtingen.

Configuratie melkveehouderij

Op basis van de gesprekken is onderstaande configuratie samengesteld. De intensiteit van de contacten is aangegeven in de grootte van de cirkel, LNV is centraal geplaatst als een vijfhoek.



De analyse van de configuraties richt zich vanuit de casus vooral op het boerenbedrijf, FrieslandCampina (zuivelcoöperatie) en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Het boerenbedrijf

Uit het onderzoek blijkt dat het boerenbedrijf contacten heeft met de Agribusiness, zijnde bedrijven in de productiekolom van agrarische bedrijven, inclusief opslag, transport, handel, verkoop aan consumenten en de toeleverende en ondersteunende bedrijven. Vertegenwoordigers van deze bedrijven komen regelmatig op het boeren erf om goederen af te leveren en/of de boer te adviseren. Daarnaast brengen zogenoemde erfbetreders bezoeken aan het boerenbedrijf. Dit zijn dienstverleners, die de boer adviseren en ondersteunen in de bedrijfsvoering (dierenartsen, financieel adviseurs en accountants). Op basis van adviezen van de Agribusiness en de erfbetreders maakt de boer keuzes ten aanzien zijn bedrijfsvoering, zoals welk veevoer en/of kunstmest het meest geschikt is, wat een optimaal bedrijfsgezondheidsplan is en wat nodig is om het bedrijf financieel gezond te houden. De melkveehouderij levert melk aan de zuivelcoöperatie. FrieslandCampina hanteert keurmerken die gekoppeld zijn aan een verdienmodel. Voldoet het boerenbedrijf aan de voorwaarden van het keurmerk, dan levert dat meer inkomsten op per liter melk.

Actoren in de configuratie van de boer die minder invloed hebben op de sturing van het boerenbedrijf zijn (regionale) studiegroepen waaraan onder andere de wur deelneemt, maar ook dierenartsen in vertegenwoordigd zijn. De relatie met LTO is aanwezig, maar op afstand. De boer voelt zich niet (altijd) vertegenwoordigd door LTO. Doordat boeren niet goed georganiseerd zijn, is het voor de beroepsgroep lastig om invloed uit te oefenen op beleid van LNV dan wel om keuzes die LNV maakt te beïnvloeden. Uit het onderzoek blijkt dat er geen rechtstreekse relatie is tussen de boer en LNV. Anders gezegd, de boer en LNV zitten niet in hetzelfde netwerk. Rechtstreekse beïnvloeding over en weer vindt dus niet plaats.

De zuivelcoöperatie

Zuivelcoöperaties zijn een belangrijke sleutelpartij in de zuivelketen. Reden hiervoor is dat nagenoeg alle melkveehouderijen (98%) lid zijn van één van de dertien zuivelcoöperaties, die op hun beurt zijn verenigd in de Nederlandse Zuivelorganisatie (NZO). De NZO heeft grote invloed binnen de zuivelketen en dus ook invloed op de keuzes die gemaakt worden door LNV in regelgeving en beleid.

FrieslandCampina blijkt bijvoorbeeld gesprekspartner te zijn op verschillende niveaus in het netwerk van LNV. Er is overleg over het opstellen van duurzaamheidsprogramma's met beleidsmedewerkers, maar ook op het niveau van de Directeur-Generaal wordt er gesproken met vertegenwoordigers van FrieslandCampina. FrieslandCampina heeft tot doel de coöperatie in stand te houden en dit betekent dat de beïnvloeding vanuit FrieslandCampina gericht is op economische resultaten. De overleggen met LNV zijn vooral gericht op behoud en verbetering van de economische positie van de coöperatie en de melkveehouderij. Ook in de relatie met de boer staat economische sturing voorop. Een boer krijgt meer betaald voor de melk als hij ervoor zorgt dat zijn bedrijf voldoet aan een aantal voorwaarden die FrieslandCampina stelt aan het verkrijgen van een keurmerk zoals weidemelk of het 'on the way to PlanetProof'.

FrieslandCampina richt zich op de markt. De markt is daarmee richtinggevend voor de keuzes die in de sturing van het bedrijf worden gemaakt. Tegelijkertijd realiseert FrieslandCampina zich dat de maatschappelijke beweging met zich meebrengt dat

bijdragen aan duurzaamheid en biodiversiteit van groot belang is. FrieslandCampina heeft in samenwerking met Natuurmonumenten het initiatief genomen om het keurmerk 'on the way to PlanetProof' op te zetten. Het keurmerk omvat gezamenlijk geformuleerde voorwaarden. Voor FrieslandCampina is het keurmerk vooral ingegeven door de vragen vanuit de markt naar duurzame producten. Natuurmonumenten heeft haar invloed aangewend via het formuleren van de voorwaarden.

FrieslandCampina participeert daarnaast in studiegroepen waarin de wur en dierenartsen zitten samen met (een afvaardiging van) de boeren. In deze studiegroepen wordt kennis uitgewisseld over onder andere de KringloopWijzer, weidegang en diergezondheid. Deze studiegroepen zijn vooral bedoeld als een podium voor uitwisseling van kennis en minder van belang waar het gaat om beïnvloeden van keuzes.

Het ministerie

LNV is vertegenwoordigd in een groot aantal netwerken. LNV heeft overleg met erfbetreiders, de Agribusiness en de zuivelcoöperaties. Daarnaast zit LNV aan tafel met Natuurmonumenten en laat LNV zich veelal adviseren door de wur. Vraag is of de deelname aan deze netwerken ook betekent dat LNV de regie heeft op de netwerken als het gaat om sturing. Uit het onderzoek blijkt dat dit ten aanzien van de melkveehouderijen en de zuivelketen niet of nauwelijks het geval is. De zuivelketen is sterk georganiseerd in de NZO, die bepalend is voor de gehele keten. LNV kiest ervoor om te sturen op de zuivelcoöperaties vanuit de visie dat dan de gehele zuivelmarkt mee moet. Het lijkt erop dat LNV zich vooral laat leiden door het veld. Het veld zit middels de vertegenwoordigers van de bedrijven uit de keten aan tafel bij LNV. De gesprekspartners hebben invloed op het te ontwikkelen beleid en beïnvloeden de keuzes die door LNV worden gemaakt. De boer die vooral de consequenties van de keuzes ondervindt, zit niet rechtstreeks in het netwerk en heeft derhalve geen of slechts beperkt, via de vertegenwoordiging van LTO, invloed. De boer lijkt afhankelijk te zijn van de keuzes die in de verschillende netwerken worden gemaakt. Uit het onderzoek komt naar voren dat de boeren graag zouden zien dat zij meer invloed krijgen en centraler in het netwerk zouden willen komen te staan.

Tot slot is van belang in de configuraties dat Europa een grote mate van invloed heeft op de regelgeving en het beleid van LNV en de regio's. LNV zit uiteraard aan tafel in Europa. LTO heeft ook vertegenwoordigers in Europa. Het onderzoek strekt zich niet uit over Europa en derhalve is niet onderzocht welke relaties van de vertegenwoordiging van LTO en LNV er zijn en in hoeverre deze (rechtstreeks) invloed uitoefenen op Europees beleid en wetgeving. Dat geldt ook voor de rol en de invloed van de wur, die een centrale rol lijkt te vervullen in het adviseren van LNV en het uitvoeren van onderzoeken door LNV.

Opvallend is dat verschillende geïnterviewden aangeven dat de als activistisch te duiden belangenorganisaties als Wakker Dier, Greenpeace en Milieudefensie bewust hun positie buiten de configuraties bewaken. Partij voor de Dieren wil wel in gesprek, maar wil niet bij de boeren gezien worden om te zien hoe er gewerkt wordt.



4 Naar kringloopgovernance

INLEIDING

Waar brengt ons nu het onderzoek en de verkenning van literatuur, als het gaat over de wijze waarop het ministerie van LNV kan sturen op de ontwikkeling van de maatschappelijke beweging naar kringlooplandbouw in Nederland? In dit hoofdstuk worden bevindingen en theorie aan elkaar verbonden en tot slot uitgewerkt in aanbevelingen.

MAATSCHAPPELIJKE BEWEGING NAAR KRINGLOOPLANDBOUW

De visie ‘Waardevol en verbonden’ is een betekenisvolle markering van de maatschappelijke beweging die al langer gaande is. In en over de landbouwsector wordt volop gediscussieerd over en vinden vele experimenten plaats voor een duurzaam toekomstperspectief. Deze maatschappelijke omwenteling verloopt langs grillige processen. En dat is mede te begrijpen door de ambiguïteit van het speelveld waarin het plaatsvindt. De agrarische sector beweegt zich van oorsprong in de waardendriehoek economisch, ecologisch en sociaal; en welke balans dominant is, is afhankelijk met wie je spreekt, over welk onderwerp en op welk moment. De nadruk is aan het verschuiven van maximaal produceren en welzijn voor de boer, naar (meer) de natuurwaarden. Maar als de balans echt moet veranderen dan ontstaat de vraag of het minder kan of moet op de andere twee hoeken. En dat is niet alleen de vraag op het individuele niveau van de boer, maar heeft ook betekenis voor de positie van Nederland binnen Europa en de rol van Nederland als agrarisch exporteur op de wereldmarkt. Kunnen we als Nederland koploper zijn op kringlooplandbouw en tevens tweede landbouwexporteur ter wereld?

Kringlooplandbouw is een overkoepelend concept dat helpt in het elkaar vinden op ‘het moet anders’ en in de zoektocht naar het ‘hoe dan anders’. Het brede draagvlak voor de visie bevestigt dit. Tegelijkertijd, zoals uit het onderzoek naar voren komt, draagt de visie bij aan het vergroten van de ambiguïteit. Want wat is die kringlooplandbouw, en wanneer doen we het goed? De roep om duidelijke keuzes en kaders, de diversiteit aan invullingen door middel van keurmerken en labels, en de (wetenschappelijke en politieke) discussie over het wat en hoe, nemen toe.

Met behulp van het configuratiedenken is een casus in de melkveehouderij onderzocht. Hiervoor is gekozen, omdat de abstractie van ‘het systeem’ dat moet veranderen onvoldoende recht doet aan de verschillende manieren waarop de werkelijkheid in de praktijk wordt ervaren. Het zijn individuen die ieder afzonderlijk een keuze maken om het (nog) niet anders te doen. Hierbij worden ze beïnvloed door de interacties die ze hebben met anderen, waarin ze gezamenlijk betekenis geven aan de werkelijkheid. Tevens zijn verdiepende interviews gehouden en is een werksessie georganiseerd, allemaal met als doel de ontwikkeling van de maatschappelijke beweging en de belemmeringen daarin in beeld te krijgen.

ONTWIKKELING VAN DE BEWEGING IN DE MELKVEEHOUDERIJ

De belangrijkste bevindingen uit de casus, verdiepende interviews en werksessie zijn hieronder samengevat in drie kaders. Ze geven inzicht in de pluriformiteit van de maatschappelijke beweging.

Boeren ervaren beperkte ruimte om te veranderen

Voor de meeste boeren betekent de omslag naar kringlooplandbouw een verandering in de manier van produceren. Als ondernemer is hij afhankelijk van een afzetmarkt en in de melksector heeft een zuivelcoöperatie daarin een dominante rol. Deze biedt diverse keurmerken en labels, waarmee duurzamer, biologisch of met een kleinere footprint geproduceerd kan worden tegen een iets hogere prijs voor de melk, maar daarvoor moet wel voldaan worden aan een flinke checklijst. Ook vertrouwen de boeren op de toeleveranciers en (financieel) adviseurs bij keuzes voor de bedrijfsvoering, deze hebben echter vaak een commercieel belang of een hoge risico-aversie. De gevierde koplopers onttrekken zich veelal aan deze werkwijzen en kiezen voor een nichemarkt, door bijvoorbeeld op eigen boerderij de melk om te zetten naar diverse producten als kaas en kwark en deze lokaal te verkopen. Dit is niet voor alle 16.500 melkbedrijven een optie. Zich op een andere wijze organiseren willen de boeren graag, zodat ze als samenwerkende zelfstandigen meer eigen regie kunnen nemen, maar de mededingingswet laat dit niet toe. Dus ondanks de intrinsieke wil van veel boeren die vaak een familiebedrijf hebben met een lange termijn horizon en sterke vaktrots, zijn de mogelijkheden niet onbeperkt.

Georganiseerde maatschappelijke en commerciële belangen vinden elkaar in hechte netwerken

Uit de casus blijkt dat binnen de melksector formele en informele netwerken sterk zijn. De meeste van deze netwerken zijn al jarenlang samengesteld uit dezelfde personen. Soms wisselen zij gedurende hun loopbaan van organisatie, maar vanuit de relatie en op de inhoud blijven zij dan betrokken in hetzelfde netwerk. 'De taal spreken' wordt belangrijk gevonden, en als je dat niet doet, dan wordt geduldig uitgelegd hoe de melkwereld in elkaar zit en hoe complex het is hier iets aan te veranderen. Niet alleen wordt deze ervaring benoemd door een aantal geïnterviewden, ook de onderzoekers zelf hebben dit waargenomen. Personen komen elkaar voortdurend tegen of het nu gaat om een congres, een onderzoek van de WUR, de politieke lobby of aan tafel bij een klankbordgroep van het ministerie. De verschillende belangen en afhankelijkheden zijn bekend en worden geaccepteerd. Van iedere organisatie zitten meerdere mensen aan verschillende (top)ambtelijke, bestuurlijke of politieke tafels zitten. En ook het georganiseerde belang van boeren via LTO, maar nauwelijks de boer zelf die aangeeft zich maar zeer beperkt vertegenwoordigd te voelen.

Integrale initiatieven ontmoeten een subsectoraal georganiseerd ministerie

Ambtenaren van het ministerie van LNV worden in het algemeen als ervaren vakspecialisten gezien met een stevige oriëntatie op de inhoud. Beleid komt sectoraal en via dossiers tot stand. Dit is ook herkenbaar in de inrichting van het ministerie met bijvoorbeeld op DG niveau een splitsing tussen Agro enerzijds en Natuur, Visserij en Landelijk Gebied anderzijds. In het middenveld en op het boerenerf is echter steeds vaker sprake van initiatieven gekenmerkt door cross-sectoraliteit. Juist daar waar gezocht wordt naar combinaties van landbouw en natuur, of waar samenwerking ontstaat tussen teelt van gewassen en mest afkomstig van veeveelt. Zij komen daarbij bijvoorbeeld conflicterende wet- en regelgeving tegen en zoeken contact met het ministerie. Voor ambtenaren blijkt het lastig daar goed op te acteren. Een van de respondenten geeft aan dat in haar beleving “de afstemming van buitenaf lijkt plaats te vinden” en “partijen in het middenveld zijn de verbindende schakel over departementale schotten heen”.

TERUGHOUDEND STUREN

Het ministerie bevindt zich in een stelsel van afhankelijkheden, gekenmerkt door ambiguïteit. Economische en technologische ontwikkelingen laten zich niet voorspellen en de maatschappelijke beweging kent zijn eigen dynamiek. Enerzijds betekent dit beperkte mogelijkheden om de omslag naar kringlooplandbouw te beïnvloeden, anderzijds geeft dit ruimte om, in lijn met het configuratiedenken, samen met alle partijen en samenleving het gewenste handelen en toekomstbeeld te creëren. Hoe dichter op de praktijk dit gebeurt hoe groter het te verwachten effect en impact.

Uit het onderzoek komt naar voren dat met name de sector het ministerie een rol toeschrijft als maker van heldere keuzes over de richting waar het op moet. En daarbij een kaderstellende rol enerzijds en wegnemen van belemmerende wet- en regelgeving anderzijds, zodat er ruimte is voor vakmanschap van de boer en experimenten in de praktijk. Door de meeste respondenten wordt gesproken vanuit de huidige ervaring waarin onduidelijke en veranderende doelen, uitwerkingen in regelmatig conflicterende detail regelgeving, en handhaving op basis van een vinklijstje volgens hen centraal staan.

De positie van het ministerie als overheidslaag die het meest op afstand staat van de praktijk en daarbij het bewustzijn uit het perspectief van meta-governance dat alles wat je doet als overheid zowel gewenste als ongewenste effecten geeft, pleiten voor terughoudendheid op interventies. Alleen daar waar de ontwikkeling van de maatschappelijke beweging belemmerd wordt, is interveniëren door een partij die wel onderdeel maakt van het geheel en tegelijkertijd voldoende afstand heeft om te zien wat er gebeurt, van betekenis. Effectiviteit en legitimiteit zijn daarbij noodzakelijke uitgangspunten.

Een drietal actieve interventies is echter wel van belang:

- Als het ministerie besluit te interveniëren, dan zo eenduidig mogelijk en volledig binnen de visie. Dit betekent geen nieuw beleid en regelgeving dat de uitgangspunten van de visie op enige wijze doorkruist.
- Het formuleren van heldere randvoorwaarden aangaande kringlooplandbouw is nodig om de ruimte te bewaken voor de sector en samenleving om de ontwikkeling voort te zetten. Deze zijn niet onderhandelbaar en worden strikt gehandhaafd.
- Waar belemmerende of conflicterende wet- en regelgeving geconstateerd wordt, is het ministerie aan zet om deze waar mogelijk weg te nemen.

FOCUS OP FIXATIES IN DE BEWEGING

Belemmeringen in de voortgang van vernieuwing kunnen volgens het configuratiedenken onderscheiden worden in sociale en cognitieve fixaties. Zodra een fixatie optreedt, is een gezamenlijk beeld van de werkelijkheid ontstaan en stopt de interactie. In het onderzoek is een vrij gesloten wereld geconstateerd, waarin personen elkaar voortdurend tegenkomen en een 'wij begrijpen elkaar'-mentaliteit merkbaar is. Organisaties die andere belangen vertegenwoordigen op bijvoorbeeld dierenwelzijn of natuur worden uitgenodigd om te komen kijken hoe het er in 'de werkelijkheid' aan toe gaat op het boerenerf. Dit is te beschouwen als een sociale fixatie.

De gevestigde orde zegt de beweging naar kringlooplandbouw te onderschrijven, maar zien met name een goed verdienmodel als belemmering. Boeren of initiatieven die voor echt een andere route kiezen ervaren geen steun en worden neergezet als uniek. Hier lijkt een cognitieve fixatie aan de orde, er is geen andere mogelijkheid om de productie en verdiensten op peil te houden dan het huidige systeem. Ontwikkelingen in het kader van kringlooplandbouw worden dan ook gezocht zo dicht mogelijk bij de bestaande praktijk.

In het eerste voorbeeld is een cognitieve interventie aan de orde. Dit betekent bijvoorbeeld het reframen van het vraagstuk of een gezamenlijk traject van kennisontwikkeling starten. De cognitieve fixatie in het tweede voorbeeld heeft een sociale interventie nodig. Denk aan op informele wijze boeren elkaar te laten ontmoeten onder het genot van een biertje of het gesprek te organiseren met ervaringsdeskundigen uit een andere transitiecontext. Het onderscheidt tussen de fixaties is niet altijd makkelijk te maken, het één beïnvloedt ook het ander. Een combinatie van opeenvolgende interventies kan nodig zijn om de beweging weer op gang te krijgen.

Reflexieve monitoring als onderdeel van netwerken en processen geeft ook inzichten voor het identificeren van fixaties en het kiezen van de juiste interventiestrategie.

FACILITEREN VAN DE ONTWIKKELING

Terughoudendheid in sturen en bewust interveniëren op fixaties vragen om andere vaardigheden en werkwijzen. De nadruk komt te liggen op het faciliteren van de ontwikkeling van de beweging. Het werken met procesmanagement, waarbij het accent verschuift van inhoud naar proces, is hiervoor een beproefde werkwijze. Dit is gericht op samen de zoektocht gaande houden naar problemen en oplossingen, en zo kringlooplandbouw gaandeweg vormgeven in denken en handelen.

Binnen de agrarische sector is een grote dichtheid aan netwerken. Het kiezen voor een benadering die bij deze governancestijl past is logisch volgens de meta-governance aanpak. Echter in de huidige netwerken binnen de agrarische sector staan meestal de inhoud en vertegenwoordiging van belangen daarop centraal. De inzet van procesdenken zet de samenwerking op een vraagstuk of opgave centraal en niet het komen tot de beste uitkomst. Het ministerie als initiatiefnemer, nodigt betrokken partijen aan tafel en heeft daardoor meteen de gelegenheid om ook andere dan de voor de hand liggende partijen te betrekken. In aanloop naar de realisatieagenda is hiermee al enige ervaring opgedaan door het programmateam, via klankbordgroepen en versnellingskamers.

De uitdaging is nu om een aantal prioritaire opgaven te kiezen aan de hand van dominante cognitieve fixaties (bijvoorbeeld biodiversiteit gaat ten koste van productie) waarop partijen bereid zijn een gezamenlijke zoektocht aan te gaan. De keuze voor een proces met een opgave (kristallisatiepunt) centraal kan hierin behulpzaam zijn. Hierbij worden vraagstukken integraal en in hun omgeving gedefinieerd. Door dit te doen in een open dialoog met relevante partijen, ontstaat al betrokkenheid en gedeeld eigenaarschap. Het ministerie kan het sturingsrepertoire hier vervolgens verder op afstemmen. Overigens is het voor zowel tempo als voortgang van netwerkachtige arrangementen van belang om als ministerie wel een aantal rapportagemomenten over voortgang mee te geven en een einddatum te laten bepalen.

Door diverse respondenten in dit onderzoek is gewezen op het feit dat de verandering met name bij individuen en op kleine schaal plaatsvindt. Gesproken wordt ook wel over ecosystemen waarin alle betrokkenen intensief met elkaar samenwerken. Denken en handelen worden direct aan elkaar verbonden en het directe belang en eigenaarschap geven energie en kracht aan het experimenteren en realiseren. Het ministerie is niet de eerste overheidslaag die hierbij betrokken is. Provincies en gemeenten zijn veelal initiatiefnemer of participant van netwerken rondom lokale opgaven. Een relevante governancestrategie is om deze initiatieven over te laten aan deze overheden en de markt. 'Niets doen' is ook een optie.

Het ministerie kan van waarde zijn voor deze lokale bewegingen door de ruimte voor maatwerk en experimenten te bewaken én door leer-kennis-netwerken te organiseren. Hierbij worden de initiatieven bij elkaar gebracht en is er gelegenheid om ervaringen te delen, van elkaar te leren en successen te vieren. Het is dus ook een interventie om verschillende configuraties bij elkaar te brengen en een prikkel voor verdere vernieuwing door de interactie. Voor het ministerie levert dit inzicht in concrete resultaten

en ontwikkeling van de maatschappelijke beweging op die gedeeld kunnen worden in andere netwerken en met de politiek. Daarbij ondersteunt het om belemmeringen in wet- en regelgeving en fixaties te identificeren en daarop te kunnen acteren.

Faciliteren van de ontwikkeling op lange termijn betekent bewaken van de continuïteit. De visie op kringlooplandbouw is gericht op 2030 wat over de politieke werkelijkheid van een vierjaars-cyclus heen gaat. Wisseling van minister en verandering van politieke samenstelling van de coalitie zijn risico's die ervoor kunnen zorgen dat de realisatie van kringlooplandbouw wordt afgeremd. De brede steun van zowel kabinet als parlement voor de visie 'Waardevol en verbonden' geeft een goede basis. De vaste Tweede Kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft een sleutelrol om politiek de visie en voortgang daarop actueel te houden.

MINISTERIE IN BEWEGING?

De omslag naar kringlooplandbouw vraagt ook een verandering binnen het ministerie zelf. Het groeiend bewustzijn hierop komt naar voren uit de interviews en gesprekken. Nu zijn het met name de minister en het programmateam die actief kringlooplandbouw uitdragen en zoeken hoe de visie hierop te realiseren. Als gekozen wordt voor een meer opgavegerichte en procesmatige aanpak van vraagstukken met bewuste inzet van netwerkachtige samenwerkingen, dan vraagt dit ook intern om andere manieren van denken en handelen.

Een eerste aandachtspunt is dat volgens respondenten het subsectorale werken binnen het ministerie steeds vaker botst met de verwachtingen van partijen buiten. Zij starten initiatieven en experimenten die over meerdere subsectoren en soms zelfs ministeries heen gaan. Hoewel de subsectorale structuur een functie heeft in effectiviteit, betrouwbaarheid en verantwoording; bestendigt het ook de eigen werkelijkheid over probleemdefinities, beste oplossingen en werkwijzen. Vanuit het configuratiedenken is dit te duiden als een sociale en cognitieve fixatie. Dit belemmert ambtenaren in het meegaan met de gewenste beweging op kringlooplandbouw.

De betekenis van een transitie als maatschappelijke beweging met de wens om op de ontwikkeling te sturen, vraagt om specifieke vaardigheden. Dit is het tweede aandachtspunt. Bij het ministerie van LNV werken veel ambtenaren met een grote inhoudelijke deskundigheid, echter, vaardigheden om op andere manier invloed uit te oefenen zijn minder ontwikkeld. Dit betekent dat afwegingen over de inzet van het sturingsrepertoire voor de realisatieagenda nu bij het programmateam belegd zijn. En de minister kiest heel bewust voor het inzetten van andere stijlen, zoals het conceptueel anders neerzetten van vraagstukken of het actief en open in gesprek gaan met boeren zelf.

Tot slot komt uit het onderzoek een sterke roep naar voren om integraal te kijken naar interfererende en conflicterende regelgeving vanuit het perspectief van kringlooplandbouw. Dit kan op basis van dossiers die nu aan herziening toe zijn, als op basis van belemmeringen waar experimenten in de praktijk tegen aan lopen. In de ontwikkeling van nieuw beleid of regelgeving kan dit als expliciete afweging worden meegenomen.

In aanvulling hierop wordt om heldere keuzes gevraagd die een kader geven voor initiatieven en experimenten. Dit draagt bij aan het bewaken van de ruimte die de maatschappelijke beweging nodig heeft. Overigens betekent dit gezien de samenhang in wet- en regelgeving, dat de ontwikkeling van kringlooplandbouw en wat daarvoor nodig is, ook op Europees niveau actief geagendeerd dient te worden.

AANBEVELINGEN

Het programmateam en het ministerie staan voor een flinke uitdaging. Aan de ene kant is de maatschappelijke beweging niet te stoppen, tegelijkertijd wordt deze als zo belangrijk gezien dat de voortgang van de ontwikkeling expliciet punt van aandacht is. De omslag naar kringlooplandbouw en de keuzes ten aanzien van hoe ambities gerealiseerd worden, hoe processen van besluitvorming in te richten, én de wijze waarop betrokken partijen zich tot elkaar verhouden, vragen om bewuste en strategische keuzes. Vanuit het onderzoek komen onderstaande handreikingen in beeld.

- 1. *Intervenieer terughoudend en gericht op ontwikkeling van de beweging***
 - a. De kracht van het ministerie is op zekere afstand te kunnen waarnemen wat er plaats vindt en hierop te kunnen acteren. Om de afwegingen op sturingsrepertoire te borgen, worden meta-governance principes als leidraad verbonden aan de realisatieagenda van de visie. Waarbij de notie dat elk handelen zowel gewenste als ongewenst effecten heeft, essentieel is.
 - b. Besef dat je niet de enige overheidslaag bent die intervineert, geef regionale en lokale overheden ruimte voor eigen sturingsafwegingen op maat.
 - c. Kiezen voor prioritaire opgaven in brede samenspraak met betrokken partijen geeft het ministerie draagvlak om een aantal vraagstukken expliciet en op een andere wijze aan te pakken. Door hierin vervolgens een initiërende procesrol te vervullen, is beïnvloeding mogelijk op samenstelling van het netwerk, tempo en voortgang.
 - d. Maak reflexieve monitoring onderdeel van ieder proces om gezamenlijk te leren en betekenis te geven aan de gewenste structurele verandering. Vooruit proberen te zien is hiervan een essentieel onderdeel.
 - e. Kies een passende interventiestrategie op basis van fixaties (cognitief doorbreekt sociaal, en sociaal doorbreekt cognitief).
- 2. *Zorg voor heldere regelgeving en bewaak de ruimte voor experimenteren***
 - a. Uitgangspunt dient te zijn dat nieuw beleid, wet- en regelgeving volledig in lijn is met de visie op kringlooplandbouw. Een aandachtspunt is de inbreng van de ambities op Europees niveau.
 - b. Zet tevens in op het waar mogelijk wegnemen en voorkomen van conflicterende wet- en regelgeving. Dit vraagt om alertheid op signalen uit de samenleving en van initiatiefnemers.
 - c. Biedt een beperkt aantal, handhaafbare kaders en randvoorwaarden voor de ontwikkeling van kringlooplandbouw. Op basis van niet onderhandelbare waarden over wat absoluut niet meer mag en wat altijd moet. Blijf alert op rigiditeit en handhaaf gericht om vertrouwen en legitimiteit te borgen.

- d. Organiseer het leren met regionale initiatieven door deze te verbinden in een leer-kennis netwerk. Het geeft het inzicht op het identificeren van successen en belemmeringen, en faciliteert de ontwikkeling van de maatschappelijke beweging door de interactie tussen personen met verschillende perspectieven te bevorderen.
 - e. Heb ook aandacht voor de wijze waarop het middenveld de visie vertaald naar keurmerken, labels en instrumentarium. Dit kan de intenties vanuit het ministerie doorkruisen.
- 3. Organiseer integraliteit en continuïteit**
- a. De samenhang van vraagstukken en kiezen voor prioritaire opgaven maken een integrale aanpak noodzakelijk. Zowel buiten als binnen het ministerie. Buiten betreft het samenwerking met andere overheden (waaronder ministeries en provincies), maatschappelijke organisaties, bedrijven en boeren en burgers. Intern gaat het over multidisciplinaire samenwerking.
 - b. Meer integrale samenwerking binnen het ministerie stimuleren kan door bewust te sturen op flexibilisering, interactie en transparantie. Bijvoorbeeld door vraagstukken cross-sectoraal op te laten pakken, bouwen aan vertrouwen door ontmoeting te organiseren en het creëren van een cultuur van collegiale toetsing over sectoren heen.
 - c. Het toevoegen en ontwikkelen van contextsensitiviteit en procesvaardigheden is essentieel om de maatschappelijke beweging te kunnen begrijpen en er handelingsperspectieven aan te koppelen die niet via een inhoudelijke lijn lopen.
 - d. Onderzoek of naast de vaste Kamercommissie een andere manier nodig is om de lange termijn continuïteit van de ontwikkeling van kringlooplandbouw te borgen. Houdt in ieder geval de ontwikkeling naar kringlooplandbouw voortdurend in de politieke aandacht, door dit als kader aan alle beleid, wet- en regelgeving te verbinden. Hierdoor kan een stabiel politiek draagvlak ontstaan dat ook helpt in het opvangen van incidenten.
- 4. Het gehele ministerie is verantwoordelijk voor de realisatie van de visie**
- a. De ambtelijke top heeft de verantwoordelijkheid om kringlooplandbouw binnen het gehele ministerie te verankeren. Dit betekent enerzijds dat het van belang is dat de bestuursraad het programmateam volledig blijft steunen in de uitvoering van zijn rol, zodat het niet geïsoleerd raakt binnen de organisatie. Anderzijds betekent het ook dat de bestuursraad zelf een voorbeeldrol vervult en erop toeziet dat kringlooplandbouw in het denken en handelen van LNV ambtenaren tot uiting komt.
 - b. Tevens dient de bewuste afweging van het sturingsrepertoire een expliciete plaats te krijgen in beleidskeuzes en besluitvormingsprocessen. Dit kan niet alleen bij het programmateam liggen, maar dient integraal onderdeel te worden van de werkwijze.
 - c. Het programmateam heeft een signalerende, adviserende en aanjagende rol. Het vervult een schakelrol tussen de maatschappelijke beweging in de samenleving en het ministerie, en kan daardoor scherp waarnemen wat de effectiviteit is van het sturingsrepertoire en waar zich fixaties voordoen. Deze rol dient behouden te blijven zolang kringlooplandbouw en nieuwe werkwijzen nog geen vanzelfsprekendheid zijn binnen het ministerie.

- d. Om deze rol over een langere tijd adequaat te blijven vervullen is ook in het programmateam regelmatige wisseling van teamleden van belang. Dit geeft verfrissende perspectieven én zorgt voor verspreiding van leerervaringen en kennisontwikkeling vanuit het team.
- e. Ontwikkel binnen het ministerie werkwijzen en instrumentarium voor reflexieve monitoring. Zowel om de voortgang van realisatie van de visie inzichtelijk te maken, betekenis te geven en te kunnen bijsturen, als ook in alle processen en samenwerkingsverbanden waarin het vraagstuk en de oplossingsrichting bij aanvang niet helder zijn.



Bijlage Reflectie op de leeropbrengst

Dit onderzoek gaat over de interactie tussen mensen. Uiteindelijk zijn het de mensen binnen organisaties die voor de beweging zorgen waar we in dit onderzoek over schrijven. Of dat nu over het runnen van een boerenbedrijf gaat, het maken van beleid, het schrijven van een visie, het verkopen van melk aan een supermarktketen, kritisch blijven op het behoud van natuurwaarden of het doen van onderzoek. Niemand kan dat alleen, alleen in de verhouding tot anderen komt er iets tot stand.

Een van de elementen die iedereen in ons team enthousiast maakte voor dit onderzoek was het gegeven dat de opdrachtgever in de opdracht nadrukkelijk om interactie met het programmteam vroeg. In de periode waarin we dit onderzoek uitvoerden werkte het programmteam aan de realisatieagenda. Door onze opbrengsten te delen en wederzijdse kritische reflectie ontstond hier kruisbestuiving.

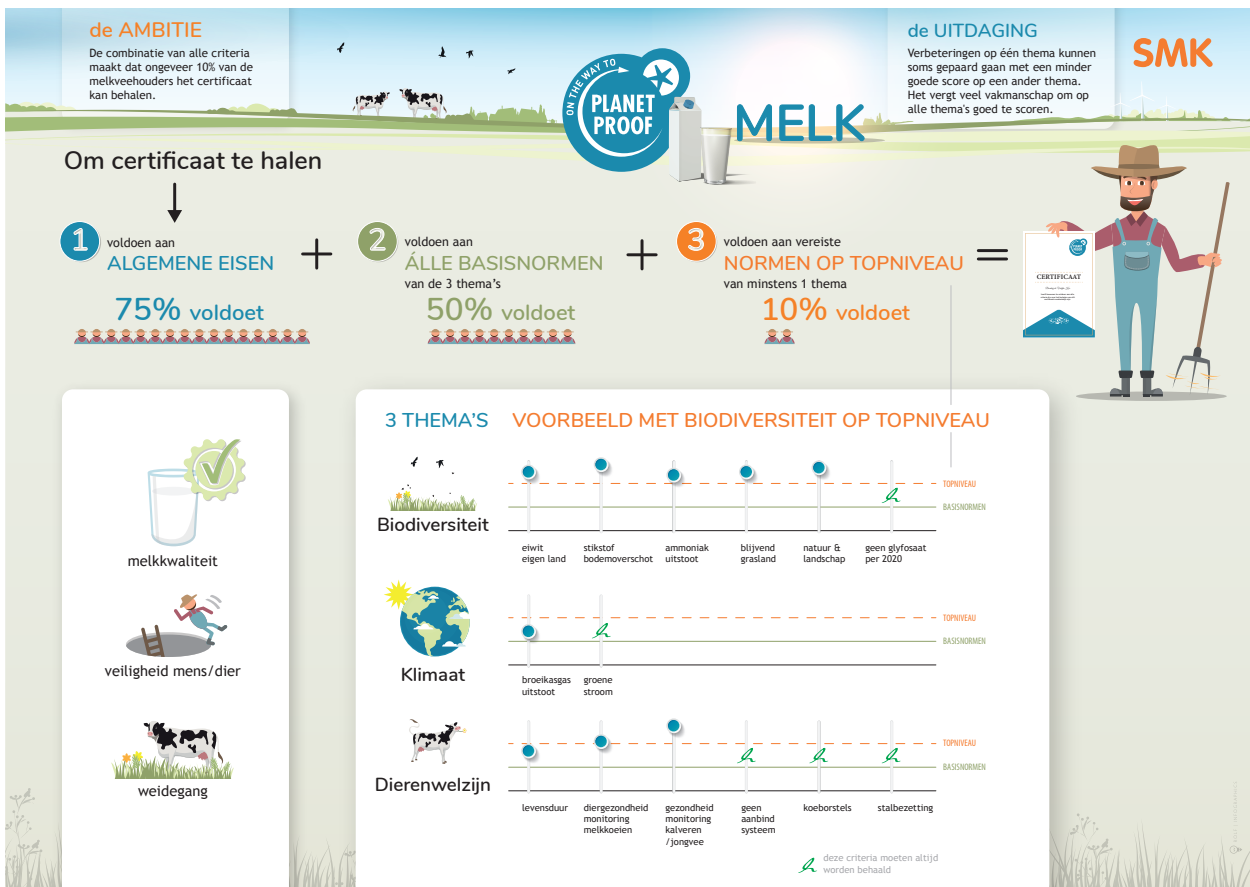
Kritische reflectie was een van de thema's binnen de leeropbrengst van dit onderzoek. We hebben dit vormgegeven met een aantal bijeenkomsten. Begin april organiseerden we een 'dwarskijksessie' waarin we, samen met het programmteam, de opbrengst van het onderzoek en de stand van zaken van de realisatieagenda met elkaar deelden. Hieruit ontstond een goede dialoog die niet alleen aanscherpte waar kringlooplandbouw nu echt voor staat maar ook over wat dat voor de mensen binnen een organisatie als het ministerie betekent. Deze dialoog hebben we in de twee volgende bijeenkomsten met het team voortgezet. Begin mei organiseerden we een werksessie met een groep professionals die vanuit de wetenschap en praktijk te maken hebben met onderwerpen als transities, veranderen en sociale beweging. Ook hier weer met kritische reflectie als doel.

Uiteindelijk vormde ook onze onderzoeksgroep een configuratie en ook wij hadden onze eigen fixaties. Naarmate het onderzoek vorderde werden we ons hier steeds beter van bewust. We hebben allemaal onze sterke kanten in weten te zetten, maar hebben elkaar ook gestimuleerd om situaties in te gaan vanuit een andere rol om daar iets van te kunnen leren. Maar naast het harde werken hebben we ook de tijd genomen voor ontspanning: fijne gesprekken, een paar goede diners, wandelen langs het water. Cognitieve fixaties doorbreek je nu eenmaal met sociale interventies.

Bijlage Achtergrond casus

On the way to PlanetProof is een onafhankelijk duurzaamheidskeurmerk voor zuivel, groenten en fruit, eieren, bloemen, planten, bomen en bloembollen. Het bewijst ('proof') dat je een product koopt dat duurzamer is geproduceerd en daardoor beter is voor natuur, milieu, klimaat en dier. De Stichting Milieukeur bepaalt of een product het keurmerk mag gebruiken. (www.planetproof.nl)

Uit het jaarverslag 2018 van FrieslandCampina blijkt dat Campina-zuivel in december 2018 het 'On the way to PlanetProof'-keurmerk van Stichting Milieukeur heeft geïntroduceerd. FrieslandCampina heeft de voorwaarden om in aanmerking te komen opgesteld in samenwerking met Natuurmonumenten en het Wereldnatuurfonds. Stichting Milieukeur gaat uit van een integrale benadering bij de verduurzaming van productieprocessen, waarbij een zorgvuldige afweging wordt gemaakt tussen de verschillende duurzaamheidsthema's. De melk wordt geleverd door leden-melkveehouders die goed presteren op de thema's dierenwelzijn, biodiversiteit en klimaat. Bij het thema biodiversiteit wordt gekeken naar de voorwaarden als blijvend grasland, natuur en landschap, eiwit van eigen land, het stikstofbodemoverschot, de ammoniak uitstoot en geen glyfosaat (bestrijdingsmiddel) per 2020. Klimaat richt zich vooral op beperking van de broeikasgas uitstoot (groene energie) en dierenwelzijn richt zich op levensduur, kalverensterfte, diergezondheid, geen aanbindsysteem, stalbezetting en koeborstels.



De extra verdiensten komen ten goede aan de leden die melk voor zuivel onder dit keurmerk leveren. Daarnaast wordt een deel van de extra inkomsten ingezet voor verduurzaming van de leden-melkveebedrijven. Bij de introductie van het 'On the way to PlanetProof'-keurmerk is gekozen voor een gefaseerde aanpak, waarbij eerst melkveebedrijven die aan de eisen voldoen in de omgeving van de productielocaties mogen deelnemen. Afhankelijk van de marktvraag worden er meer leden-melkveebedrijven in de gelegenheid gesteld deel te nemen. De eerste producten van deze nieuwe melkstroom staan sinds medio december 2018 in het koelschap.

Bijlage Interviews en werksessie

| Geïnterviewden |
|---|
| S. (Stan) Bosman, boer |
| C. (Cathy) van Dijk, senior projectleider LTO Noord |
| Drs. J.C. (Jan-Kees) Goet, Secretaris-Generaal LNV |
| Ir. K. (Kirsten) Haanraads, Public Affairs Natuurmonumenten |
| B.A.J. (Ben) Haarman, voorzitter LTO Noord, regio Oost |
| Drs. H. (Hans) Koot MSc, senior beleidsadviseur provincie Zuid-Holland |
| Ing. G. (Guus) van Laarhoven, programmaleider Biodiversiteit FrieslandCampina |
| R. (Roy) Meijer BA, boer, Meijer Agroservice en voorzitter DAJK |
| Ir. N. (Nico) van Opstal, landbouwraad, Permanente Vertegenwoordiging |
| Dr.Ir. H. (Harry) Paul MPA, consultant ABD TOPConsult |
| Prof.Dr.Ir. C.J.A.M. (Katrien) Termeer, hoogleraar bestuurskunde WUR |
| T. (Tim) Verhoef, beleidscoördinator, werkgroep kringlooplandbouw LNV |
| Ir. F. (Frank) Verhoeven, directeur Boerenverstand B.V. |
| Ir. F. (Frits) Vink, ketenmanager LNV |

| Deelnemers werksessie, Utrecht |
|---|
| Prof.Dr.Ir P. (Peter) van Bodegom, Hoogleraar Milieubiologie, Universiteit Leiden |
| Dr. G.E. (Gerard) Breeman, universitair docent, Universiteit Leiden |
| Drs. C. (Carly) Jansen, programmamanager, Brainport Eindhoven |
| Dr. R. (Roel) During, bestuurskundig onderzoeker, WUR |
| Ir. R. (Robert) Geurts, strategisch adviseur, provincie Zuid-Holland |
| Ir. C.A. (Cees Anton) de Vries, directeur, Origame B.V. |

Bijlage Geraadpleegde bronnen

- Bieleman, J. (2008). *Boeren in Nederland: geschiedenis van de landbouw 1500-2000*. Meppel, Nederland: Boom.
- Block, T., & Paredis, E. (2012). *Transitiemanagement (De Januskop van duurzaamheid in Vlaamse steden en van het gangbare transitiedenken)*. Geraadpleegd van <https://biblio.ugent.be/publication/2940646/file/6775201>
- Boonstra, J. J., & Hegteler-Bloo, R. (2018). *Veranderen als samenspel: een positieve kijk op het veranderen en vernieuwen van organisaties*. Alphen aan de Rijn, Nederland: Vakmedianet.
- Compendium voor de Leefomgeving. (z.d.). *Ontwikkelingen in de landbouw, 1900-2008 | Compendium voor de Leefomgeving*. Geraadpleegd op 14 april 2019, van <https://www.clo.nl/indicatoren/nl151502-ontwikkelingen-in-de-landbouw>
- De Bruijn, J. A., Ten Heuvelhof, E. F., & In 't Veld, R. J. (2016). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming* (4e ed.). Amsterdam, Nederland: Boom.
- Hopster, H. (2010). Dierenwelzijn: geen hype, maar blijvende transitiedriver. In H. Eijsackers, & M. Scholten (Reds.), *Over zorgvuldige veehouderij. Veel instrumenten, één concert* (pp. 86–95). Wageningen, Nederland: Wageningen UR.
- In 't Veld, R. J. (2010). *Kennisdemocratie. Opkomend stormtij*. Amsterdam, Nederland: Academic Service.
- In 't Veld, R. (2011). *Transgovernance*. Geraadpleegd van https://www.kwinkgroep.nl/wp-content/uploads/2018/01/2011-Transgovernance_-_The_Quest_-_Nov_2011.pdf
- Jolley, G. (2014). Evaluating complex community-based health promotion: Addressing the challenges. *Evaluation and Program Planning*, 45, 71–81. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2014.03.006>
- Meadows, D. H., Club of Rome, & Potomac Associates. (1972). *The Limits to growth: a report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York, Verenigde Staten: Universe Books.
- Meuleman, L. (2012). *Transgovernance: Advancing Sustainability Governance*. Heidelberg, Duitsland: Springer Verlag.
- Meuleman, L. (2018). *Metagovernance for Sustainability: A Framework for Implementing the Sustainable Development Goals*. New York, Verenigde Staten: Routledge.
- Peverelli, P. J., & Verduyn, K. (2012). *Understanding the Basic Dynamics of Organizing*. Utrecht, Nederland: Eburon.
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2010). *Op weg naar een duurzame veehouderij*. Geraadpleegd van <https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/500139004.pdf>
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2013). *De macht van het menu (Opgaven en kansen voor duurzaam en gezond voedsel)*. Geraadpleegd van https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2013_De_macht_van_het_menu_792.pdf
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2018). *Naar een wenkend perspectief in de landbouw*. Geraadpleegd van <https://www.pbl.nl/publicaties/naar-een-wenkend-perspectief-in-de-landbouw>
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. (2013). *Ruimte voor duurzame landbouw*. Geraadpleegd van <https://www.rli.nl/publicaties/2013/advies/ruimte-voor-duurzame-landbouw>

- Rockström, J., Steffen, W. L., Noone, K., Persson, A., & Stuart Chapin III, F. (2009). *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*. Geraadpleegd van <https://ced.agro.uba.ar/gran-chaco/sites/default/files/pdf/sem6/Rockstorm%20et%20al%202009.pdf>
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of Innovations*, 5th Edition (5e ed.). New York, Verenigde Staten: Simon & Schuster.
- Rotmans, J. (2019, 12 februari). De groene hesjes komen eraan: en ze gaan niet meer weg. Geraadpleegd op 17 april 2019, van <https://www.janrotmans.nl/publicatie-overzicht/>
- Rotmans, J. (2012). *In het oog van de orkaan*. 's-Hertogenbosch, Nederland: Aeneas.
- Schreuder, A. (2013, 21 maart). Boeren moeten sneller groener worden. Geraadpleegd op 27 mei 2019, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2013/03/22/boeren-moeten-sneller-groener-worden-1222053-a532964>
- Schrijver, J. (2013). *Wachten op het omslagpunt* (Verkenning van het governance-denken in het bestuursbeleid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken). Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/238766/Wachten-op-het-omslagpunt.pdf>
- Shove, E. (2004). Efficiency and Consumption: Technology and Practice. *Energy & Environment*, 15(6), 1053–1065. <https://doi.org/10.1260/0958305043026555>
- Spaargaren, G., Oosterveer, P., & Loeber, A. (2012). *Food Practices in Transition: Changing Food Consumption, Retail and Production in the Age of Reflexive Modernity*. New York, Verenigde Staten: Routledge.
- Stolk, R., Wesseling, H., & Baltus, R. (2018). *Verstandig handelen in lastige (transitie) opgaven*. Geraadpleegd van <https://www.berenschot.nl/inspiratie/klantcases/klantcases/transitieopgaven-provincie/>
- Stuebing, S., & De Vries, C. A. (2018). *Governance for the circular economy*. Maarn, Nederland: Quadrahuis Press.
- Termeer, C. J. A. M., & Kessener, B. (2007). Revitalizing Stagnated Policy Processes. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 43(2), 256–272. <https://doi.org/10.1177/0021886306294902>
- Termeer, C. J., & Dewulf, A. (2018). A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems. *Policy and Society*, 1–17. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1497933>
- Termeer, C. J. A. M. (2019a). *Expertpaper over het bewerkstelligen van een transitie naar kringlooplandbouw*. Geraadpleegd van <https://www.wur.nl/en/newsarticle/Termeer-C.J.A.M.-2019-Expertpaper-over-het-bewerkstelligen-van-een-transitie-naar-kringlooplandbouw-1.htm>
- Termeer, C. J. A. M. (2019b). Kleine stapjes: de sleutel tot transitie. *SER magazine*, 59(2), 12–15. Geraadpleegd van <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/SERMAGAZINE?s=>
- The future is rural: the social objectives of the next CAP. (z.d.). Geraadpleegd op 12 april 2019, van https://ec.europa.eu/info/news/future-rural-social-objectives-next-cap-2019-feb-15_en
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Boonstra, F. G., De Jong, I., & Arnouts, R. (2016). *De volgende stap* (Sturen met maatschappelijke energie in het natuurdomein). Geraadpleegd van https://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2016/03/NSOB-16-03-Essay-De-volgende-Stap_Natuurvisie-web-DEF-COR.pdf

- Van der Steen, M., & Loorbach, D. (2019). The governance of transition and the transition of governance. In M. van der Steen, J. Burger, & W. Burger (Eds.), *The Governance of Transitions - The Transitions of Governance* (pp. 1–29). (prepublicatie)
- Van Merriënboer, J. (2006). *Mansholt, een biografie*. Meppel, Nederland: Boom.
- Van Mierlo, B., Regeer, B., Van Amstel, M., Arkenstijn, M., Beekman, V., Bunders, J., Leeuwis, C. (2010). *Reflexieve monitoring in actie*. Oisterwijk, Nederland: Uitgeverij Boxpress.
- Vermaak, H., Oorthuizen, J., Romeu Dalmau, C., & Papaemmanuel, E. (2018). *Collaborative transformation*. Geraadpleegd van <https://hansvermaak.com/blog/publicaties/collaborative-transformation/>
- Wesseling, H., Stolk, R., & Baltus, H. (2018). *Smaken van adaptiviteit*. Geraadpleegd van <https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Vergaderingen/Financiele-Audit-Commissie/2019/28-januari/19:30/2019ACo4-03-Essay-Smaken-van-Adaptiviteit.pdf>.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2014). *Naar een voedselbeleid*. Geraadpleegd van <https://www.wrr.nl/binaries/wrr/.../2014/...voedselbeleid/naar-een-voedselbeleid.pdf>
- Yin, R. K. (2017). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6e ed.). Thousand Oaks, CA, Verenigde Staten: SAGE Publications.

Bijlage Actietekeningen werksessie





Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

www.nsob.nl

info@nsob.nl