



Planbureau voor de Leefomgeving



# Discussiedocument reflecties en observaties fase 1 Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland

Einde fase 1 (verkenning), 12 juni 2020

PBL / VU Athena Instituut

Contact: Hiddo Huitzing [hiddo.huitzing@pbl.nl]





## Introductie

- › Levend discussiedocument, basis voor een gesprek

### Leeswijzer

- › We introduceren eerst de lerende evaluatie, dan het document, het programma en hoe we kijken
- › Vervolgens komen de observaties geordend aan de hand van de ambities: vitaal platteland en anders (samen)werken aangevuld met de interactie tussen die twee ambities
- › In de notities vindt u een aanvulling op de tekst

Dit document is een weergave van tussentijdse observaties van het programma IBP Vitaal Platteland. De observaties zijn opgehaald in het onderzoek over de theory of changes en dynamische leeragenda van zowel de programma-organisaties als de vijf casusgebieden. Het onderzoek is onderdeel van fase 1 van de lerende evaluatie. De observaties vormden input voor het opgestelde evaluatiekader. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van maart 2019 tot en met maart 2020. In het vervolgtraject (fase 2) gaan we aan de hand van het evaluatiekader de observaties verder verrijken.

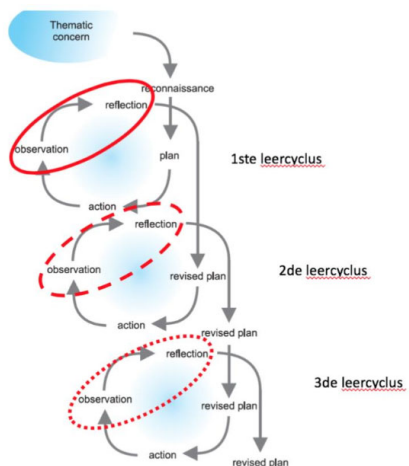


## Evaluatiekader: leren en evalueren

- Kijkrichting voor de lerende evaluatie ('transdisciplinair evaluatiekader')
- Een reflectie instrument voor zowel de 15 gebieden als de programmaorganisatie (ook tzt zonder PBL/VU).

Evaluëren: programma (samenspel programma-organisatie + gebieden).

Geen evaluatie individuele gebieden



Het evaluatiekader is een hulpmiddel om de beoogde veranderingen te volgen en daarmee te evalueren of het programma in haar opzet slaagt. Het kader is te gebruiken als hulpmiddel voor reflectie en als evaluatie instrument, zowel door betrokkenen als door onderzoekers van het Planbureau voor de Leefomgeving en het VU Athena Instituut.

Het evaluatiekader maakt reflectie op en evaluatie van drie onderdelen van het programma mogelijk: a) de ambities van de betrokkenen, b) systeem barrières (zowel uit de theorie als geformuleerd door betrokkenen in de vorm van leervragen) en c) ondernomen acties en de resultaten in het licht van de ambities en leervragen.

Enkele opmerkingen:

- Het kader is dus niet bedoeld als vergelijking tussen wat we zouden verwachten en wat we zien, we zeggen in het kader niets over hoe IBP VP gaat – het is slechts een kader; het geeft een kijkrichting.
- Een leervraag hoeft niet per se geformuleerd te zijn door of met de betrokkenen, maar wel altijd op basis van empirie. Doordat we mensen dingen hebben horen zeggen (die ze misschien niet als leervraag formuleerden) kunnen wij dit herformuleren. Belangrijk is onderscheid te maken tussen leervragen in het evaluatiekader en ons empirisch materiaal. Voor het evaluatiekader hebben we op basis van de empirie en door vergelijking van barrières en leervragen tussen gebieden getracht casus-relevante leervragen te formuleren (dus niet casus-specifiek, maar ook niet generiek). Die staan nu in het kader.
- Er is een onderscheid tussen analyse die we gaan doen van de empirie in fase 2 (en vast in de tussenobservatie), en het kader dat er nu ligt. De leervragen in het kader zijn bedoeld als input vanuit de praktijk, niet als empirie die we gaan analyseren. De analyse gaat nog komen.
- We kijken bovenregionaal / nationaal, d.w.z. niet naar beleid van individuele provincies, gemeenten of waterschappen.



## Reflecties en observaties - context

### Doelen lerende evaluatie

- › het programma IBP VP te helpen reflecteren op de eigen ambities en handelen
- › Het evalueren van het programma

### Doel discussiedocument: reflectie en interactie, met als basis

- › Observaties gedaan in de programma-organisatie of in de vijf gebieden (dit document). In dit reflectiedocument zijn de observaties samengenomen, omdat het programma bestaat uit de programma-organisatie en de gebieden en de interactie daartussen.
- › Het evaluatiekader ontwikkeld op basis van de empirische waarnemingen uitgewerkt met bijpassende theoretische concepten. Bijlage A bevat casus-relevante leervragen te formuleren (dus niet casus-specifiek, maar ook niet generiek).
- › Zie ook Lerende evaluatie IBP VP: onderzoeksmethodiek voor het evalueren van transformerend leren en handelen.

De lerende evaluatie IBP Vitaal Platteland heeft als doel het programma IBP VP te helpen reflecteren op de eigen ambities en handelen en om het programma te evalueren. Hiervoor is een evaluatiekader ontwikkeld op basis van de empirische waarnemingen uitgewerkt met bijpassende theoretische concepten. Voor het evaluatiekader hebben we op basis van de empirie en door vergelijking van barrières en leervragen tussen gebieden getracht casus-relevante leervragen te formuleren (dus niet casus-specifiek, maar ook niet generiek). Deze leervragen staan in bijlage A van het evaluatiekader. Tijdens het ontwikkelen van het evaluatiekader zijn observaties gedaan over de ontwikkeling van het programma IBP VP zowel in de vijf nader bekeken gebieden als bij de programmaorganisatie. De observaties en het kader zijn gelijktijdig en in interactie met elkaar tot stand gekomen. De observaties zijn daarmee mede-geïnformeerd door zowel de algemene blik van de onderzoekers als de literatuur die ook het evaluatiekader voedt.

Wij hebben ons proces om tot observaties en reflecties te komen. De observaties zijn gedaan in de programma-organisatie of in de vijf gebieden. In dit reflectiedocument zijn de observaties samengenomen, omdat het programma bestaat uit de programma-organisatie en de gebieden en de interactie daartussen. We zien ook dat betrokkenen op andere wijze tot andere observaties kunnen komen en vanuit de doelstelling van de lerende evaluatie is dit document daarom bedoeld is als basis voor gesprek interactie en reflectie.

Meer informatie: PBL/VU (2020), Lerende evaluatie IBP VP: onderzoeksmethodiek voor het evalueren van transformerend leren en handelen. In het bijzonder bijlage A: Systemische belemmeringen (voor beide opgaven) en leervragen (gebieden en programmaniveau)



## Blik op het IBP Vitaal Platteland

- › Het IBP VP is een kortlopend beleidsprogramma (juni 2018 tot maart 2021) dat een impuls beoogt te geven aan de transitie naar een 'economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland'.
- › De inzet is om (1) concrete en structurele veranderingen voor de inhoudelijke opgaven in de gebieden te bereiken en (2) anders te gaan werken als vier overheden (Rijk, provincie, waterschap, gemeente): gelijkwaardig samenwerkend opgave- en gebiedsgericht werken.
- › Het vitaal platteland waar het programma op is gericht wordt gezien als een complex adaptief systeem met emergentie en feedbackloops.
- › Worden 'de inhoudelijke vraagstukken als motor van de interbestuurlijke samenwerking' gezien, maar deze zijn gebiedsafhankelijk en worden beïnvloed door de actualiteit. IBP VP komt 'erbij' – het landelijk gebied kent veel sectoraal beleid rondom het programma IBP VP. Het programma ambieert 'een bijdrage', 'een impuls' te leveren. De uitdaging voor IBP VP en de beleidspraktijk is om sectorale dossiers die andere institutionele historie, context, beleidsarena's, bevoegd- en verantwoordelijkheidsverdeling, andere snelheid, andere financieringsstromen kennen met elkaar te verbinden.

Het IBP VP is een kortlopend beleidsprogramma (juni 2018 tot maart 2021) dat een impuls beoogt te geven aan de transitie naar een 'economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland'. In vijftien 'kansrijke' gebieden en in de overkoepelende landelijk programmaorganisatie is de veranderstrategie naar een vitaal platteland tweeledig. De inzet is om (1) concrete en structurele veranderingen voor de inhoudelijke opgaven in de gebieden te bereiken en (2) anders te gaan werken als vier overheden (Rijk, provincie, waterschap, gemeente): gelijkwaardig samenwerkend opgave- en gebiedsgericht werken. De focus ligt op uitvoering in de regio, gefaciliteerd door het landelijk programma. In de vijftien gebieden is een gebiedsplan opgesteld om 'opgavegericht en interbestuurlijk' de beoogde impuls aan de transitie te geven.

Het programma spreekt in de landelijke programma aanpak over de eigen aanpak in termen van 'stappen [...] zetten', 'geen blauwdruk', dat er 'er kort-cyclisch gewerkt gaat worden' om in te spelen op behoefte en actualiteit. Dit alles vanuit 'het omarmen van complexiteit' met als doel om 'in beweging te komen' (citaat reflectiesessie). Het vitaal platteland waar het programma op is gericht wordt gezien als een complex adaptief systeem met emergentie en feedbackloops (Wagenaar 2011, Geyer en Cairney 2015). Daarbij worden 'de inhoudelijke vraagstukken als motor van de interbestuurlijke samenwerking' gezien (Verzoekersbrief, juni 2019), maar deze inhoudelijke vraagstukken zijn gebiedsafhankelijk en (deels) veranderlijk (naar aanleiding van de actualiteit, zoals stikstof, voortschrijdend inzicht of het oplossen van deelvragen).

Buiten het programma IBP VP is er ook veel sectoraal beleid van Rijk, provincie(s), gemeente(n) en waterschap(pen) gericht op de leefomgeving in de vijftien betrokken gebieden (en het platteland daarbuiten). Dat betekent dat het lastig is om, zowel in de evaluatie als in de praktijk, een onderscheid te maken tussen beschouwd en niet-beschouwd beleid, naast overigens ook (landschaps)trends (economische conjunctuur, klimaatveranderingen, demografische

ontwikkelingen, enzovoort) die van invloed zijn op de ontwikkelingen in de gebieden.

Gebiedsgericht beleid is niet nieuw. Zelfs beleid gericht op een vitaal platteland is niet nieuw. De LNV agenda vitaal platteland dateert uit 2004, het meerjarenprogramma vitaal platteland is in 2007 gedecentraliseerd en het IPO/de provincies hebben vitaal platteland op de agenda staan. Ook de plannen in de gebieden zijn niet nieuw, provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke actoren (vooral natuur en landbouwclubs) zijn al langer actief in de gebieden – het gebiedsproces loopt in veel gebieden al jaren. Sterker nog, de gebieden zijn daarop geselecteerd. In de samenwerkingsafspraken van het IBP VP (juni 2018) staat: “kansrijke gebieden zijn gebieden waar al een gebiedsproces loopt en energie zit”. Naast het IBP VP zijn er talrijke andere programma’s (ook van het Rijk). Het IBP VP levert dus in de gebieden een (relatief) beperkte bijdrage aan het gebiedsproces (‘een impuls’, ‘een bijdrage’, staat in de stukken). De rol en betekenis van het IBP VP is daardoor lastig te isoleren en ‘bewust bescheiden’.

De uitdaging voor IBP en beleidspraktijk is om sectorale dossiers die andere institutionele historie, context, beleidsarena’s, bevoegd- en verantwoordelijkheidsverdeling, andere snelheid, andere financieringsstromen kennen met elkaar te verbinden.



## Schakelen in Thorbeckes trappenhuis

"Het Rijk en provincie zullen het aan elkaar verbinden en realiseren van de verschillende opgaven voor stikstof, klimaat, landbouw, recreatie en natuur gezamenlijk moeten oppakken. Een uitdaging hierbij is dat deze opgaven verschillende beleidsarena's kennen, met andere verantwoordelijke overheden en partners, verschillende snelheden, verschillende financieringsbehoeften, verschillende issue rond draagvlak en verschillende ruimteclaims op de schaarse grond." Lerende evaluatie Natuurpact 2 (PBL 2020 – te publiceren)

**Inhoud voorop, structuur volgt** Opgaven zijn dusdanig zijn dat ze vragen om een gezamenlijke afweging van inhoud en belangen. Niet om afwegingen van alleen belangen of alleen inhoud. Verandering gaat alleen samen. Vanuit een inclusieve aanpak.

- Overheden met boeren, bedrijven, bewoners, maar ook andere belanghebbenden in zowel de keten als vanuit natuur-, milieu- en cultuurorganisaties.

**Sturingsstijlen** Het IBP VP zet sturingsstijlen van de netwerkende en responsieve overheid in. Een netwerkende of responsieve (faciliterende) overheid dient altijd ook een rechtmatige en doelmatige overheid te zijn, alleen ligt het accent meer op de netwerkende of faciliterende kant. Opvallend daarbij dat in sommige sectorale beleidsdossiers (bijv. natuur) een beweging te zien is van responsieve (faciliterende) overheid (terug) richting presterende overheid <sup>6</sup>

Eerder heeft PBL haar beeld gedeeld van het schakelen in Thorbeckes trappenhuis. Een samenspel van inhoud en belangen, waar de opgaven dusdanig zijn dat ze vragen om een gezamenlijke afweging van inhoud en belangen. Niet om afwegingen van alleen belangen of alleen inhoud. De structuur dient zich hierbij tot de inhoud (van de opgave) te verhouden. Inhoud voorop, structuur volgt.

Verandering (in de omgang met gezamenlijke opgaven) gaat alleen samen. De opgaven voor het VP vragen om onderlinge afstemmingen en samenwerking, ook met de maatschappij, niet alleen tussen overheden onderling. Het gaat hierbij om alle betrokkenen, een inclusieve aanpak. Dus de boeren, bedrijven, bewoners, maar ook andere belanghebbenden in zowel de keten als vanuit natuur-, milieu- en cultuurorganisaties.

Het IBP VP zet sturingsstijlen van de netwerkende en responsieve overheid in. Hierbij is het van belang om zicht te houden op de taken van de overheid. Een netwerkende of responsieve (faciliterende) overheid dient altijd ook een rechtmatige en doelmatige overheid te zijn, alleen ligt het accent meer op de netwerkende of faciliterende kant. Opvallend daarbij dat in sommige sectorale beleidsdossiers (bijv. natuur) een beweging te zien is van responsieve (faciliterende) overheid (terug) richting presterende overheid.

Uit Lerende evaluatie Natuurpact 2 (Folkert et al 2020):

*"Sectoraal beleid is niet alleen lastig voor onderzoek maar behelst ook relevante observatie voor beleidspraktijk in zich namelijk dat verschillende dossiers verschillende beleidsarena's kennen, met andere verantwoordelijke overheden en partners, verschillende snelheden, verschillende financieringsstromen etc. Hier zit een uitdaging in voor de beleidspraktijk. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zullen dit landschap goed moeten kennen en dossiers met elkaar*

*moeten verbinden om verschillende opgaven voor stikstof, klimaat, landbouw, recreatie en natuur die per gebied qua aard en context verschilt adequaat aan te kunnen pakken. Om de integrale aanpak te bevorderen zullen overheden onderling en overheden en niet-overheden nieuwe afspraken moeten maken over gezamenlijke ambities voor de aanpak van stikstofproblemen, natuur, landbouw, klimaat en woningbouwopgaven. Daar kan het programma IBP en de pilot gebieden een belangrijke rol in spelen.*

*Om een verkokerde aanpak te voorkomen doen het Rijk en de provincies er goed aan nieuwe afspraken te maken over de samenhang tussen natuurontwikkeling, de aanpak van de stikstof-, landbouw-, klimaat- en verstedelijkingsopgave, alsmede de bijbehorende middelen en instrumenten. Rijk en provincies kunnen een meer integrale aanpak bevorderen door nieuwe afspraken te maken over de gezamenlijke ambities voor de aanpak van de stikstofproblemen, natuur-, landbouw-, klimaat- en woningbouwopgaven. Deze benadering biedt mogelijkheden voor een integrale gebiedsaanpak waarbij ook lokale wensen kunnen worden meegenomen voor het versterken van de relatie tussen natuur met economie en maatschappij.*

*Het Rijk en provincie zullen het aan elkaar verbinden en realiseren van de verschillende opgaven voor stikstof, klimaat, landbouw, recreatie en natuur gezamenlijk moeten oppakken. Een uitdaging hierbij is dat deze opgaven verschillende beleidsarena's kennen, met andere verantwoordelijke overheden en partners, verschillende snelheden, verschillende financieringsbehoeften, verschillende issues rond draagvlak en verschillende ruimteclaims op de schaarse grond. Rijk en provincies doen er goed aan pilots te starten in gebieden waar veel interesse is bij betrokken partijen om een aantal van de genoemde opgaven te combineren zoals in de gebieden van het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland."*

Uit Mommaas presentatie Bestuurlijke werkplaats IBP VP (11 september 2019):

*"Verandering gaat samen. De echte vraagstukken voor de regio ter tafel leggen in overleg tussen de vier overheden (en met betrokkenheid van de maatschappij). Veranderingen met tafels, schakelen tussen de lagen (nationaal en regio) en tussen de inhoud en belangen. En met burgers, natuurorganisaties en landbouwclubs (enzovoort, enzoverder)."*





## Stappen discussiedocument

Bespreken met betrokkenen, bijstellen waar nodig en dan PowerPoint publiceren.

- > 11 mei werkgroep Kennis en Onderzoek
- > 26 mei opdrachtgevers IBP VP (verzoekers lerende evaluatie)
- > 17 juni Achterhoek, Aldeboarn/De Deelen, Van Gogh NP io en Westerkwartier
- > 18 juni werkplaats IBP VP – programmaorganisatie plus vijftien gebieden
- > Juli/sept 2020 – discussienotitie (aangescherpte versie) online op pbl.nl

De eerste observaties uit de lerende evaluatie publiceren we om daarmee transparantie te bieden aan alle betrokkenen, geen verrassingen in een lerende evaluatie en de onafhankelijke rol PBL te waarborgen.



Planbureau voor de Leefomgeving

# Inhoud



## IBP Vitaal Platteland: waardevol en bijzonder

- › Er wordt interbestuurlijk samengewerkt met vier overheden in veertien gebieden
- › Naast de vier overheden wordt er gebiedsgericht gewerkt met een veelvoud van betrokkenen uit de keten als boeren, natuurorganisaties, collectieven, burgers, kennis- en onderwijs, banken en bedrijven en naburige steden
- › Het programma IBP VP geeft energie en geeft de betrokkenen in de gebieden het idee dat het 'juist' is. Ook het 'anders werken' – met vier overheden en – vaak – maatschappelijke actoren wordt gezien als 'juist' en 'nodig. Daarnaast sluit de aanpak aan bij inzichten uit andere domeinen (zie oa Natuurpact op slide 6)
- › Er is eigenaarschap en commitment bij direct betrokkenen
- › Keerpunt. Men ziet de veelzijdige uitdagingen op het eigen gebied afkomen en heeft – veelal – het idee op een keerpunt te zitten..
- › Het programma is financieel 'klein', maar lijkt, in de ogen van de betrokkenen, toch (ondanks of juist dankzij) veel in beweging te zetten.
- › Er is een open, kritische houding ten opzichte van het eigen handelen en uitgangspunten en een grote vraag naar kennis, zowel in de gebieden als bij de programmaorganisatie. 9

Vanuit de lerende evaluatie zijn we gevraagd om kritisch te kijken naar het programma. Het idee is om te reflecteren op wat beter kan. Bij het kritisch reflecteren op wat beter kan, is het belangrijk niet te vergeten wat voor bijzondere en waardevolle poging het IBP Vitaal Platteland is om het 'anders' te willen doen.

- Er wordt interbestuurlijk samengewerkt met vier overheden in veertien gebieden.
- Naast de vier overheden wordt er gebiedsgericht gewerkt met een veelvoud van betrokkenen uit de keten als boeren, natuurorganisaties, collectieven, burgers, kennis- en onderwijs, banken en bedrijven en naburige steden.
- Het programma IBP VP geeft energie en geeft de betrokkenen in de gebieden het idee dat het 'juist' is. Ook het 'anders werken' – met vier overheden en – vaak – maatschappelijke actoren wordt gezien als 'juist' en 'nodig. Daarnaast sluit de aanpak aan bij inzichten uit andere domeinen (zie oa Natuurpact op slide 6).
- Er is eigenaarschap en commitment bij direct betrokkenen.
- Keerpunt. Men ziet de veelzijdige uitdagingen op het eigen gebied afkomen en heeft – veelal – het idee op een keerpunt te zitten.
- Het programma is financieel 'klein', maar lijkt, in de ogen van de betrokkenen, toch (ondanks of juist dankzij) veel in beweging te zetten.
- Er is een open, kritische houding ten opzichte van het eigen handelen en uitgangspunten en een grote vraag naar kennis, zowel in de gebieden als bij de programmaorganisatie.

Het programma IBP VP geeft energie en geeft de betrokkenen in de gebieden het idee dat het 'juist' is. Men ziet de veelzijdige uitdagingen op het eigen gebied afkomen en heeft – veelal – het idee op een keerpunt te zitten. Ook het 'anders werken' – met vier overheden en – vaak – maatschappelijke actoren wordt gezien als 'juist' en 'nodig'. De vraag is echter wel welke richting de energie de gebieden opstuurt?



## Overkoepelende vragen

- › Transitie ambitie: het gaat om een transitie, toch?
  - Meervoudige ambitie, verschillende discoursen
  - Kennis en vaardigheden transitie management: niet altijd aanwezig (en besef van de noodzaak lijkt te ontbreken)
  - Breed genoeg gedeeld? IBP VP is 'klein' met veel 'omgeving', echt anders doen, olievlekwerking
- › Zoeken naar de stip op de horizon
  - Vanuit de gebieden, maar kan dat wel met oa het landbouw en ruimtelijk beleid in de 'onderhoudssfeer'?
  - Vraagt om oog voor diversiteit van actoren en het belang van meervoudig sturingsrepertoire
  - Wat is 'kringlooplandbouw' en 'natuurinclusieve landbouw' – wanneer is het goed?

10

Transitie ambitie: Het streven is een dubbele transitie – echt anders werken en 'structurele veranderingen in de gebieden', maar hebben alle betrokkenen dat beeld? Hebben ze een beeld van de benodigde kennis en vaardigheden en wat ze zelf missen? En wordt de transitie ambitie breed genoeg gedeeld? Bij in de gebieden, bij de collega's in de gemeenten, waterschappen, provincies, bij de bestuurders en in de Haagse torens waar het aanpalende beleid gemaakt wordt (LNV voorop, maar ook BZK, I&W, EZK en OC&W)?

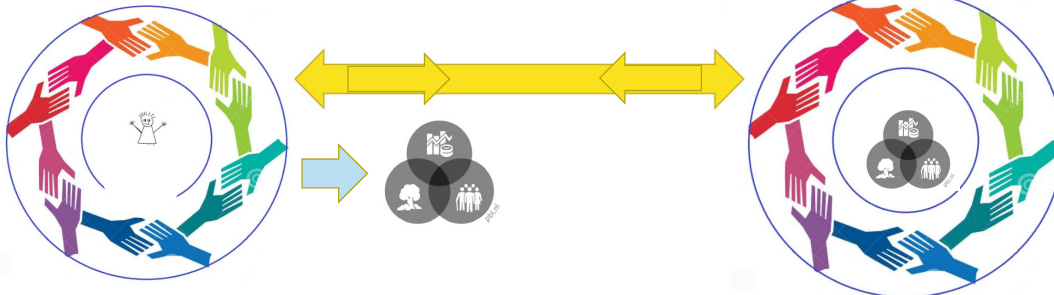
Meervoudige ambitie, verschillende discoursen: We zien initiatieven die er thematisch mee te maken hebben, maar niet altijd het streven naar een fundamentele verandering. Maar tegelijkertijd zien we ook individuen die de echte verandering na streven

Kennis en vaardigheden: In het programma zijn ervaren procesmanagers actief, maar niet perse transitie managers. Overigens is het wel zaak dat men zelf wil veranderen: het draait om pull en niet pushen (maar dat vraagt besef van werken aan een transitie en wat dat behelst – zie eerste punt).

Breed genoeg? Er is in het programma een ambitie van echt anders doen, olievlekwerking, pluraliteit aan sectoren en actoren.



## Varianten in nadruk



Nadruk op afstemming, coördinatie en verkorten van de keten omdat dit sneller zou leiden tot een VP, maar veel energie vloeit naar proces

Nadruk op zo snel mogelijk realiseren van VP -> dit heeft inherent consequenties voor manier van (samen)werken

Het IBP VP draait om een dubbele ambitie – anders werken en inhoudelijke verandering, waarbij de inhoudelijke opgave in de stukken als motor van het anders werken wordt gezien.

In die dubbele ambitie kan je op verschillende manieren de nadruk leggen op het anders werken en de inhoudelijke opgave. Je kan vanuit het anders werken de inhoudelijke opgave benaderen (links) of de inhoud voorop zetten (rechts).

Beide varianten kunnen werken. Vanuit PBL/VU is onze overtuiging dat meer naar de rechter variant – de inhoud voorop, het anders werken aangepast aan de opgave – en beter past bij het 'opgavegericht werken' van het IBP en minder risico met zich meebrengt. Het is wel moeilijk – het vraagt veel afstemming – tussen opgave en overheden en maatschappelijke partijen – zie ook de lerende evaluatie Natuurpact 2.

De meeste gebieden blijven links, ook vanuit de programmaorganisatie wordt sterk vanuit het anders werken naar de opgave gekeken. Kortom het IBP VP draait om interbestuurlijk samenwerken vanuit de idee dat er dan gekomen wordt tot een vitaal platteland. Kan, maar lijkt veel grotere risico's met zich mee te brengen om te verzanden in proces 'dingetjes' en tijdelijkheid.

Verschuiving richting inhoud lijkt nodig (omdat accent nu op links ligt) maar uiteindelijk is het zaak uit te komen op inhoud en proces en in het midden terecht te komen waarin de relatie tot elkaar wordt gezien. Dus behalve verschuiven richting inhoud voorop is ook relatie tussen inhoud en proces van belang. De gele pijl symboliseert dat.



Planbureau voor de Leefomgeving

# Ambitie Vitaal Platteland



## 1. Uitdaging: Wat is een vitaal platteland?

Het is zoeken naar een gedeeld beeld van het vitaal platteland, waar de verschillende waarden in tot uiting komen.

### **Integrale ambitie op programma-organisatie niveau**

De programma-organisatie gaat uit van een brede, integrale ambitie voor een vitaal platteland ('economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam'). Hoe het vitaal platteland eruit gaat zien, is bewust niet helder gemaakt op programmaniveau, maar dient uit de gebieden naar voren te komen.

### **Vitaal boeren in een natuurrijk landschap op gebiedsniveau**

Centraal in de ambities van de gebieden staat het verenigen van een economisch duurzame agrarische bedrijfsvoering met de natuur, milieu- en landschappelijke uitdagingen die worden ervaren.

*Onze observatie:* In de gebieden ontbreekt echter: a) een perspectief op een ander verdienmodel voor de boeren en, daaraan gekoppeld, b) een eenduidige visie op de 'toekomstige inrichting van het landelijk gebied', op wat een 'vitaal platteland' – en 'kringlooplandbouw' of natuurinclusieve landbouw' inhoudt.

13

De programma-organisatie gaat uit van een brede, integrale ambitie voor een vitaal platteland ('economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam'). De invulling hiervan dient, volgens de programma-organisatie, gebiedsspecifiek ingevuld te worden en gaandeweg aangescherpt. Hoe het vitaal platteland eruit gaat zien, is bewust niet helder gemaakt op programmaniveau, maar dient uit de gebieden naar voren te komen.

Centraal in de ambities van de gebieden staat het verenigen van een economisch duurzame agrarische bedrijfsvoering met de natuur, milieu- en landschappelijke uitdagingen die worden ervaren.

In de gebieden ontbreekt echter: a) een perspectief op een ander verdienmodel voor de boeren en, daaraan gekoppeld, b) een eenduidige visie op de 'toekomstige inrichting van het landelijk gebied', op wat een 'vitaal platteland' inhoudt.



## 2. Uitdaging: verdienmodellen en spanningen

Het zoeken naar alternatieve verdienmodellen voor de boeren en een modus om met de spanning tussen de verschillende boeren om te gaan.

### **Alternatief verdienmodel als voorwaarde in de gebieden**

Een alternatief of aanvullend verdienmodel voor de boeren wordt in bijna alle gebieden als belangrijke voorwaarde genoemd voor het realiseren van de ambities.

### **Spanning ervaren in de gebieden**

Gebiedspartijen ervaren spanningen tussen boeren die belangstelling hebben voor natuurinclusieve landbouw en boeren die door willen gaan op de huidige (meer intensieve) manier van boeren.

*Onze observatie:* Deze uitdaging lijkt de schaal van de gebieden te boven te gaan, vanwege het verschil in beleidsarena's, bevoegd- en verantwoordelijkheden en financiering.

**Verdienmodellen in de agrarische sector zijn verbonden door een lange keten. Verandering daarin lijkt te groot voor de gebieden, waar de ketenpartners een rol hebben. Rol voor het programma om de gesprekken met de ketenpartners ook op nationaal niveau te faciliteren?**

14

Het zoeken naar alternatieve verdienmodellen voor de boeren en een modus om met de spanning tussen de verschillende boeren om te gaan. Een alternatief of aanvullend verdienmodel voor de boeren wordt in bijna alle gebieden als belangrijke voorwaarde genoemd voor het realiseren van de ambities. Onder een alternatief verdienmodel wordt verstaan dat boeren op structurele vergoedingen kunnen rekenen voor bijdragen die ze aan de samenleving leveren door actie te ondernemen voor ecologische, landschappelijke of sociale doelen.

Gebiedspartijen ervaren spanningen tussen boeren die belangstelling hebben voor natuurinclusieve landbouw en boeren die door willen gaan op de huidige (meer intensieve) manier van boeren. Keuzes uit het verleden en het huidige voedselsysteem (inclusief de infrastructuur voor onderwijs en financiering), dat gericht is op grote schaal en lage kostprijs, maken alternatieve ontwikkelpaden relatief duur, risicovol en onaantrekkelijk. Tegelijkertijd lijken de gebieden zich op een keerpunt te bevinden. Veel betrokkenen erkennen dat (een) andere vorm(en) van landbouw wenselijk of zelfs noodzakelijk is (zijn).

Verklaring voor deze uitdaging is het verschil tussen arena's, karakter, verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden bij landbouw, bij het natuurdossier, bij leefbaarheid en bij veel andere relevante dossiers (klimaatadaptatie, mitigatie, duurzame energie, landschap, droogte).

Deze uitdaging gaat de schaal van de gebieden te boven. Voor de verandering van het huidige verdienmodel is betrokkenheid gewenst van zowel boeren als ketenpartijen, banken, onderzoek, het Rijk en de EU.





## Waar deze observaties toe leiden

De keuze om niet inhoudelijk te sturen vanuit de programma-organisatie geeft ruimte om verschillende richtingen te verkennen. Tegelijkertijd en zeker in combinatie met gebrek aan richting op nationaal niveau, een landbouw beleid 'in de onderhoudssfeer' (PBL, 2018 Wenkend Perspectief – zie notes) – de huidige LNV-visie 'waardevol verbonden' lijkt hier nog geen zichtbare verandering in te brengen - en een ruimtelijk beleid bestaande uit een optelsom van sectorale opgaven, zoekende naar richting (PBL, 2019 Ex ante evaluatie ontwerp-Nationale Omgevingsvisie) brengt het verschillende dilemma's mee:

- › Het maakt het moeilijk om gebieden inhoudelijk uit de dagen en een hoog ambitieniveau te stimuleren, aangezien er een referentiekader ontbreekt wat aangeeft wanneer het voldoende ambitieus, samenhangend en effectief is.
- › Zonder een inhoudelijke visie op de toekomst van het landelijk gebied, blijft het onduidelijk in hoeverre de regionale gebiedsvisies voldoende samenhang en congruentie in de aanpak van de opgaven tonen voor de beoogde structurele verandering van het landelijk gebied in Nederland.
- › Ook het streven naar integraliteit - 'het alles met elkaar in samenhang zien' - kan onvoldoende tot uitdrukking worden gebracht in de gebieden zonder een heldere stip op de horizon. De verwevenheid en complexiteit van de uitdagingen in de gebieden brengt het risico mee terug te vallen op sectoraal beleid (NB vergelijk LE Natuurpact 2).

15

### Beleed in de onderhoudssfeer (PBL, Wenkend Perspectief 2018)

*"Landbouwbeleid in de 'onderhoudssfeer' heeft twee gevolgen. Allereerst is het landbouwbeleid complex geworden, met hoge uitvoeringskosten. Ten tweede is dat beleid meervoudig geworden, omdat telkens wordt geprobeerd om aan nieuwe waarden tegemoet te komen. Waarden die soms op gespannen voet met elkaar staan. Zo wordt een economisch vitale, op de export gerichte landbouw wenselijk geacht, maar ook een landbouw die het milieu spaart. Om die waarden te dienen, beweegt de landbouw zich, in samenwerking met de regulerende overheid, steeds meer richting de randen van wat binnen de (milieu)normen mogelijk is. En waar de randen worden opgezocht, wordt daar in de praktijk van alledag nu eenmaal vaker overheen gegaan. De overheid treedt hierbij vooral op als regulator, maar soms ook als 'pechhulp' wanneer een bedrijfstak acuut klem zit. Beleid in de 'onderhoudssfeer' blijkt niet goed in staat structurele problemen op te lossen. Het maakt het bovendien lastig om (delen van) de landbouw van koers te doen veranderen."*

Beleed uit de onderhoudssfeer kent 3 voorwaarden:

*1 "De noodzaak van een gedeeld toekomstbeeld voor de Nederlandse landbouw en zijn bedrijfstakken. Als innovatie in de landbouw een richting moet krijgen, als aan investeerders en ondernemers zekerheid moet worden geboden, doet de overheid er goed aan om – afgestemd met sector én maatschappij – een duidelijke stip op de horizon te zetten. Welke maatschappelijk gevoelde waarden neemt zij aan boord als publieke waarden? 'Nooit meer honger', maar ook 'de kas als energiebron' of 'de koe als drager van het Nederlandse cultuurlandschap' zijn sterke toekomstbeelden die stabiliteit geven. Zonder een politieke discussie over welke waarden het leidmotief van de toekomstige Nederlandse landbouw dienen te vormen, is het onwaarschijnlijk dat de landbouwsector een fundamentele koerswijziging zal doormaken."*

2. De noodzaak om de rol van de overheid te heroverwegen, sluit hierbij aan. De grote impact van de landbouw op de leefomgeving, de coördinatieproblemen die komen kijken bij het wijzigen van de koers, en de vaak beperkte sturingscapaciteit in de sector vragen om een rol die verder gaat dan alleen het bewaken van grenzen. Het repertoire aan mogelijke rollen moet daarbij worden afgestemd op het type probleem dat in de verschillende bedrijfstakken aan de orde is en de aanwezige sturingscapaciteit. Soms gaat het om optimaliseringsproblemen. Dan kan de overheid zich beperken tot het scherpstellen en handhaven van rechten en plichten, en zo de markt via slimmere randvoorwaarden de ruimte geven om via innovatie méér te doen met minder middelen. In de landbouw gaat het individuele private belang echter lang niet altijd gelijk op met het collectieve belang. Bovendien zijn de maatschappelijke waarden niet altijd met elkaar verzoenbaar. Deze coördinatie problemen vergen een partij die juist samenwerking en regie kan initiëren. Ten slotte kenmerkt de landbouw zich ook door afruilproblemen waarbij win-winoplossingen beperkt zijn, zoals het terugbrengen van de mestproductie of de sanering van bedrijfstakken. De oplossing voor deze afruilproblemen laat zich veel lastiger organiseren via louter samenwerking en consensusvorming in de sector zelf. Het in gang zetten, coördineren en uitvoeren van dergelijke uitruilen zal daarom ook prestaties van de overheid vragen.

3. Het herzien van het instrumentarium van de overheid én de sector om daadwerkelijk richting te kunnen geven. In de huidige landbouw ontbreken duidelijke 'sturingsknoppen'; een deel van het sturingsinstrumentarium is in de afgelopen decennia juist afgebouwd. Dat afbouwen geldt bijvoorbeeld voor de organisatie en wettelijke inbedding van de productschappen, de Dienst Landelijk Gebied of de voorlichtingsdiensten. Dat geldt ook voor veel specifieke kennis op de departementen en voor de relaties met individuele boeren. Zonder capaciteit om naar een toekomstbeeld toe te werken, bijvoorbeeld om risicovolle innovaties te faciliteren of kennisontwikkelingen buiten het gangbare pad te stimuleren, zal een koerswijziging uit zicht blijven. Bij het opbouwen of herzien van het instrumentarium dient de huidige beperkte sturingscapaciteit bij overheden en sector in het oog te worden gehouden. Als de organisatorische basis voor een sturingsinstrumentarium ontbreekt, dan kan het opbouwen ervan een lange adem vergen. Richting geven en institutionele ruimte creëren met rollen en instrumenten, zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden voorwaarden."



### 3. Uitdaging: Economisch smal, leefbaarheid impliciet?

#### **Invulling in de gebieden**

Zoeken naar verbreding – uit de tegenstelling landbouw versus natuur waar veel beleid nu in zit, maar het lijkt vooralsnog vooral economisch smal, met leefbaarheid impliciet ingevuld.

In de gebiedsplannen is de ambitie voor leefbaarheid voornamelijk impliciet en de ambitie voor economische vitaliteit smal ('agrarische economie') ingevuld. De aandacht in de inhoudelijke ambitie lijkt vooral uit te gaan naar de (spanning tussen de) doelstellingen ecologisch duurzaam en economisch vitaal – en dan voor zover dat de landbouw betreft. Dit is geen verwijt aan de gebieden, eerder een reflectie van de oorsprong van het programma en van de doorzetkracht van de VNG op het thema leefbaarheid.

*Onze observatie:* De gebieden dienen zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het laten aansluiten van hun gebiedsvisies op de opgaven die spelen in de regio, waaronder de brede ambitie van een 'leefbare' woon- en werkomgeving. Dit is een lastige taak, wat ze misschien niet alleen kunnen.

Zoeken naar verbreding – uit de tegenstelling landbouw versus natuur waar veel beleid nu in zit, maar het is vooralsnog vooral economisch smal, met leefbaarheid impliciet ingevuld.

De opgave leefbaarheid staat in het IBP VP programma aanpak hoog op de agenda. Maar tot zover kent het inhoudelijk debat in het programma vooral een agrarische invalshoek. In de gebiedsplannen is de ambitie voor leefbaarheid voornamelijk impliciet en de ambitie voor economische vitaliteit smal ingevuld. Dit is geen verwijt aan de gebieden, eerder een reflectie van de opstart van het programma vanuit het interprovinciale vitaal platteland overleg en LNV en van de doorzetkracht van de VNG op het thema leefbaarheid.

De ambitie van de 5 gebieden voor een Vitaal Platteland is vooral gericht op duurzame(re) en vitale landbouw. In veel gebiedsplannen zijn leefbaarheid en economische vitaliteit voor andere sectoren dan landbouw (zoals overige bedrijvigheid, toerisme of recreatie) niet expliciet ingevuld in doelen. In deze gebieden wordt ecologische duurzaamheid gezien als een impliciete bijdrage aan, of zelfs voorwaarde voor, een leefbaar en economisch vitaal platteland.

In de ogen van betrokkenen is een Vitaal Platteland een platteland wat "in balans" is tussen ecologische, economische en leefbaarheidsaspecten en met "een verwevenheid van verschillende functies". Ook in de documentatie van het programma wordt meermaals verwezen naar een "economisch vitaal, ecologisch duurzaam en leefbaar" platteland. Echter, de aandacht in de inhoudelijke ambitie lijkt vooral uit te gaan naar de (spanning tussen de) doelstellingen ecologisch duurzaam en economisch vitaal – en dan voor zover dat de landbouw betreft. De gebieden dienen zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het laten aansluiten van hun gebiedsvisies op de opgaven die spelen in de regio, waaronder de brede ambitie van een 'leefbare' woon- en werkomgeving. Dit is een lastige taak, niet in overeenstemming met de ingediende gebiedsplannen en de start van het programma vanuit het dossier 'natuur, landbouw

en waterkwaliteit'. Initiatiefnemers maken gebruik van geboden kansen en mogelijkheden - de 'windows of opportunity' die ontstaan door subsidiebeleid en andere uitvoeringsgerichte instrumenten. Enkele gebieden -bijvoorbeeld het Van Gogh Nationaal Park i.o. - vormen een uitzondering, door nadrukkelijk de verbinding te zoeken met de stad en het (internationale) bedrijfsleven.



## Waar deze observaties toe leiden

- › De landbouw lijkt door de gebieden (waar de inhoudelijke invulling is belegd) als integrerend kader te worden gezien voor de samenhang met andere opgaven (waaronder biodiversiteit, klimaatadaptatie, waterkwaliteit en leefbaarheid) in het gebied. Bij de invulling van het sociaal vraagstuk 'wat is leefbaar' is er sprake van verschillende perspectieven en waarden, waarbij meer speelt dan vanuit tegenstelling landbouw-natuur gezien kan worden.
- › Een complexe uitdaging kent meerdere dimensies van de 'problem space'. Een bredere blik op zowel economische vitaliteit als leefbaarheid (en misschien ook op ecologische duurzaamheid) biedt mogelijk meer bij het verkennen van de ruimte van de mogelijkheden ('exploring the space of possibilities').



Planbureau voor de Leefomgeving

# Ambitie Anders (samen) werken

Interbestuurlijk samenwerken,  
opgavegericht en  
gebiedsgericht werken



## 4 Uitdaging rollen Rijk (1) Vanuit de gebieden

Samen aan de slag gaan als één overheid door interbestuurlijk samenwerking is een hoofdambitie in het programma.

- › Gebiedspartijen zijn blij met de LNV-verbinders ('een uitkomst')
- › Het Rijk lijkt zoekende in de vormgeving van de eigen rol. Het Rijk brengt de verbinders en geeft geld, maar wat nog meer? In de gebieden speelt de beeldvorming ('van LNV'); in de gebieden en bij LNV speelt de invulling van de Rijks- en verbinder rol;

- › Beeldvorming

*Onze observatie:* Het programma wordt gezien als 'van LNV' : een sectorale benadering vanuit het rijk in plaats van een programma waar alle betrokken overheden – juist ook in de gebieden - mede-eigenaar zijn.

- › Wat nog meer?

*Onze observatie:* Betrokkenheid van het Rijk lijkt, naast het geld, de reden geweest voor gebieden om in het IBP VP programma te stappen. Maar die betrokkenheid is nog niet uitgekristalliseerd (expertise, meewerken, systemische keuzes maken, ...?)

Vanuit beeldvorming wordt het programma gezien als 'van LNV' : een sectorale benadering vanuit het rijk in plaats van een programma waar alle betrokken overheden mede-eigenaar zijn. Gezien vanuit de gebieden wordt het programma, ondanks de interbestuurlijke insteek, veelal ervaren als top-down beleid, waarin je als gebied je weg moet vinden om bestaande ambities verder uit te bouwen en uit te voeren. Dit geeft automatisch een asymmetrische samenwerkingsrelatie – en drukt zo op het uitgangspunt 'gelijkwaardig partnerschap'.

Het Rijk levert geld en wat nog meer? IBP VP is voor gebiedspartijen dé kans om het contact met het Rijk te versterken.

Gebiedspartijen hebben in meerderheid het idee dat zij al heel goed samenwerken. Betrokkenheid van het Rijk lijkt, naast het geld, de reden geweest om in het IBP VP programma te stappen.

In alle gebieden wordt de noodzaak om vanuit de 'bedoeling' en meer samen te werken herkend en leidt het programma tot enthousiasme. Toch wordt 'anders werken' door de gebiedspartijen vooral beleefd als (weer) meer betrokkenheid van het Rijk. Men is blij met deze betrokkenheid en wenst dat dit niet stopt bij het einde van het IBP VP. Die betrokkenheid dient echter nog wel verder uit te kristalliseren: "De rijks betrokkenheid moet meer zijn dan middelen alleen", zo verwoorde een ambtenaar het tijdens een webinar.



## 4 Rollen Rijk (2) Vanuit programma-organisatie

In de samenwerking spelen de bestaande structuren (van departementale ordening tot financiële instrumenten)

Financiële instrumenten lijken ongeschikt voor interbestuurlijke samenwerking (SPU/DU)

### > Structuren

*Onze observatie:* Interbestuurlijk en opgavegericht werken loopt tegen stevige structurele barrières "in de lijn" aan met verdeling en verantwoording van geldelijke middelen. Ook in de regio's lijkt het beschikbare instrumentarium niet goed samen te gaan met het inhoudelijke doel van 'integraliteit'.

### > LNV-verbinders

*Onze observatie:* De LNV-verbinders hebben te maken met een dubbele rol en belangen die tegenstrijdig kunnen zijn. De LNV-verbinders laten ook zien dat het vastleggen van verworvenheden van het programma kan.

### > Invulling

*Onze observatie:* Het is steeds de vraag bij bestaande en opkomende vraagstukken waar en op welke manier het accent vanuit het Rijk (LNV) wordt gelegd: bij de rechtmatige, doelmatige overheid of bij de faciliterende of netwerkende overheid. Ook inhoudelijk is de afstemming ingewikkeld. Het is voor een LNV verbinder al moeilijk om het hele ministerie met al zijn specialismen te vertegenwoordigen, laat staan ook nog de overige (fysieke) departementen.<sup>20</sup>

De bestaande structuren komen naar voren in de SPUK/DU discussie over de financiering. Interbestuurlijk en opgavegericht werken loopt hier tegen stevige structurele barrières "in de lijn" aan met verdeling en verantwoording van geldelijke middelen. Uit perspectief van de programmaorganisatie vraagt 'anders werken' ook anders financieren. De gewenste manier van werken tussen de 4 overheden – met het uitgangspunt 'gelijkwaardig partnerschap' - vraagt om een passende vorm van uitkering, een vorm die er nog niet is. De Rekenkamer stelt: "In feite komt het er op neer dat beide instrumenten niet geschikt zijn voor co-creatie. Een decentralisatie-uitkering (DU) is daarvoor te algemeen, een specifieke uitkering (SPU) vraagt om veel eisen vooraf." Het zoeken naar een werkend compromis kost veel tijd en zuigt energie, maar gebeurt open en transparant en geeft aan dat er serieus gezocht wordt naar instrumenten en manieren om deze in te zetten die passen in de filosofie van interbestuurlijk samenwerken. Ook het lopende een initiatief voor het ontwikkelen van een nieuwe uitkeringstype voor gezamenlijke opgaven met medeoverheden (UGO) past hierin. Deze nog in ontwikkeling zijnde vorm lijkt beter te passen bij het programma en de achterliggende ideeën over interbestuurlijk samenwerken.

Ook in de regio's lijkt het beschikbare instrumentarium niet goed samen te gaan met het inhoudelijke doel van 'integraliteit'. Volgens de LNV-verbinders is er bij de materiële randvoorwaarden in de gebieden sprake van versnippering. De beschikbare infrastructuur en financiële instrumenten voor de ene opgave (bv verduurzaming landbouw) laten zich vaak niet goed combineren met die voor een andere opgave (bv waterpeil omhoog). Hierdoor lijkt het lastig te zijn om verschillende inhoudelijke opgaven te combineren.

De LNV-verbinders zijn een uitkomst (volgens de gebieden). Eindelijk weer contact met het Rijk (op de LNV-dossiers als landbouw, landschap, landelijk gebied en natuur). De LNV-verbinders hebben te maken met een dubbele rol en belangen die tegenstrijdig kunnen zijn. Hun rol is enerzijds gebiedsgericht (verbinden tussen regio en Rijk), anderzijds zijn ze rijks



vertegenwoordigers (behartigen ze rijksbelangen). Ook blijkt het lastig voor hen om 'op afstand' te opereren, met een beperkte verantwoordelijkheid voor en kennis van het gebied.

De LNV-verbinders laten ook zien dat het institutionaliseren – het vastleggen – van verworvenheden van het programma kan. Het programma eindigt begin 2021, de LNV-verbinders en de afdeling gebieden blijven. Nu doen de afdeling en de verbinders meer dan alleen IBP Vitaal Platteland, het geeft wel een helder signaal van betrokkenheid van LNV naar de gebieden (dit in tegenstelling tot andere departementen – bijv BZK - waar 'verbinder-achtige' rollen in tijdelijke dienst zijn). Er lijkt ook behoefte aan een 'verbinder'-rol bij provincies en waterschappen om de intern en extern af te stemmen.

Specifiek voor de invulling is het steeds de vraag waar en op welke manier het accent vanuit het Rijk (LNV) wordt gelegd: bij de rechtmatige, doelmatige overheid of bij de faciliterende of netwerkende overheid. Bijvoorbeeld in opkomende crises, zoals de stikstofcrisis, is het voor alle partijen moeilijk om niet in de oude reflex te schieten van 'hier gaat de minister over' (of de gedeputeerde, heemraad, wethouder, het speelt bij alle overheden). Vooral in de relatie tussen het Rijk en de medeoverheden lijkt dit vooralsnog ingewikkeld om mee om te gaan. Hierbij speelt ook dat in de gebieden is het Rijk voornamelijk vertegenwoordigd door een LNV-verbinder (en soms het afdelingshoofd gebieden). De gebiedspartners hebben direct betrokken bestuurders achter zich en daardoor een andere positie. Het Rijk neemt zo vooralsnog een beperkte rol in als interbestuurlijke partner.

Ook inhoudelijk is de afstemming ingewikkeld. Het is voor een LNV verbinder al moeilijk om het hele ministerie met al zijn specialismen te vertegenwoordigen, laat staan ook nog de overige (fysieke) departementen. Overigens speelt de uitdaging van het inhoudelijk afstemmen ook bij provincies, gemeenten en waterschappen. Een interessante ontwikkeling is het samenvallen van IBP VP gebied en NOVI gebied in de Zuidoostelijke zandgronden.



## 5 Uitdaging: rollen medeoverheden

Het programma vormt een legitimatie voor een nieuwe manier van werken. Hier passen drie *observaties*

- › Asymmetrie op programmaorganisatieniveau
  - Op programmaniveau heeft LNV een grote rol in de programmaorganisatie, in vergelijking hebben de andere drie overheden een (zeer) bescheiden rol. Een mogelijke verklaring is gebrek aan beschikbare capaciteit bij de (koepels van de) medeoverheden voor het interbestuurlijk samenwerken (zie ook AEF 2020).
- › Anders werken is moeilijk, waar blijft de spanning in de gebieden?
  - Moeilijk betekent dat de ambtelijke leiding erbij betrokken dient te worden, dat er vraagstukken geëscaleerd worden. Tegelijkertijd was er begin 2020 de indruk op managementniveau bij de provincies, gemeenten en waterschappen dat het IBP VP 'goed ging' – minder kreeg aandacht, want geen 'hoofdpijndossier'.
- › Hoe worden de specifieke, situationele belangen van de medeoverheden nationaal naar voren gebracht?
  - De koepels -VNG, UvW en IPO - zijn 'belangenbehartigers', maar zijn ze ook de vertegenwoordigers van de specifieke, situationele belangen van hun leden? En zo niet, hoe gaat die noodzakelijke vertegenwoordiging dan wel?

21

Het programma vormt een legitimatie voor een nieuwe manier van werken. Een belangrijke ambitie daarbij is om te werken als één overheid. Deze ambitie bouwt voort op het principe van gelijkwaardig partnerschap, zowel vanuit de inhoud (opgavegericht werken) als het proces (alle overheden zetten zich gezamenlijk in voor de beoogde verandering). Hier passen drie observaties. Op programmaniveau heeft LNV een grote rol in de programmaorganisatie, in vergelijking hebben de andere drie overheden een bescheiden rol. Naast de programmamanager en door het programma ingehuurde of verzochte hulp (oa PBL/VU) drijft veel op nationaal niveau op de inzet van de LNV afdeling gebieden.

Opgavegericht werken, dynamisch programmeren, werken als gelijkwaardige partners, zoeken naar kansen is moeilijk. Past niet in de kaders en daarmee in de 'normale' ambtelijke manier van werken. Moeilijk betekent dat de ambtelijke leiding erbij betrokken dient te worden, dat er vraagstukken geëscaleerd worden. Tegelijkertijd was er vanuit de gebieden begin 2020 de indruk op managementniveau bij de provincies, gemeenten en waterschappen dat het 'goed ging'. Hoe kan dat? Waar is de spanning dan?

De koepels -VNG, UvW en IPO - zijn gewend om als 'belangenbehartiger' te werken, maar niet als vertegenwoordigers van de specifieke, situationele belangen van hun leden. De afspraken gemaakt door de koepels en het Rijk - zie samenwerkingsafspraken - zijn lang niet altijd bekend bij de uitvoerende (ambtenaren van) gemeenten, waterschappen en provincies. Zie hiervoor ook AEF (2020).



## 6 Uitdaging: Olivlekwerking, transitie ambitie

- › Inhoudelijke vraagstukken als motor van de interbestuurlijke samenwerking, leeft dat in de gebieden op de werkvloer en bij het management in de gemeenten, waterschappen, provincies en departementen betrokken bij het IBP VP? En bij de bestuurders?
- › *Onze observatie:* Een transitie is geen 'business as usual', hoe kan veel dan toch 'business als usual' lijken in de gebieden? Of zien we dat verkeerd?

IBP Vitaal Platteland – en de dubbele ambitie om inhoudelijk structurele veranderingen door te voeren en anders te gaan (samen) werken - lijkt vooral een zaak van direct betrokkenen. En ook daar wordt de transitieambitie niet altijd erkent, in de zin dat het leidt tot het nadenken over wat dat betekent voor de manier van werken en de eigen 'leervragen' – transitie management is wat anders dan projectleiding of procesmanagement. In de gebieden wordt niet altijd vorm gegeven aan transitie management.

Een voorbeeld bij business as usual is het ' expliciteren ' van de politiek in de opgave en het rekening houden met de 'opgave' ook bij onderdelen van de organisatie buiten de direct betrokkenen. M.a.w. dat er ook bij de aanpak van sectorale opgaven rekenschap genomen wordt van het interbestuurlijke proces.

In het citaat hieronder uit Van der Steen et al 2020 gaat het over departement – en dit geldt zeker voor LNV (en de andere departementen, zie de Kamerbrief van de NOVI over regie en keuzes in het nationaal omgevingsbeleid (23 april 2020)), maar ook voor de medeoverheden, zowel individueel in de gebieden als gezamenlijk op nationaal niveau.

*"Opgaven zijn altijd politiek en wees daar ook eerlijk over. Het woord 'opgave' wordt vaak gebruikt als een fenomeen waar iedereen uiteindelijk toch hetzelfde over denkt. Dat is niet zo, ook in een opgavegerichte aanpak is er altijd politieke verdeling. Betrokkenen begrijpen dat ook en willen vooral weten welke politieke issues er spelen. Het benoemen van de politieke agenda en de verschillen, en het met betrokkenen afspreken van de route voor het politieke proces, is vaak al voldoende om met de buitenwereld rond een opgave aan de slag te gaan. De buitenwereld wil vooral weten wat de politieke positie van het ministerie is en wat de kaders volgens het ministerie zijn. Dan kunnen partijen buiten zich daartoe verhouden. Dat vereist dan wel dat de betrokkenen vanuit het ministerie daar zelf ook helderheid over hebben. Die helderheid vereist*

*veel gerichte inspanning en discipline binnen het ministerie, ook van lijnonderdelen die niet direct in het proces rondom de opgave meedoen.”*



## Waar deze observaties toe leiden

- › Het IBP VP programma creëert energie, dynamiek en vrijheid van beweging. Maar wat beklijft? In de gebieden en nationaal?
- › Hoe kan je een modus vinden om het gesprek hierover tussen te overheden te voeren, zowel in de gebieden als op nationaal niveau? Buiten de kring van IBP VP? Met welke vertegenwoordigers?
- › Het gesprek kan gaan over:
  - Samen werken op basis van gelijkwaardigheid: wat houdt dat in voor een departement, een provincie, een waterschap, een gemeente en voor de samenwerking van deze vier? Met nog andere partijen erbij? Het kan niet zijn iedereen is hetzelfde, wel je weet waar iedereen vandaan komt en wat men vermog (en wat niet) (zie ook AEF 2020).
  - Het verbinden van sectoren en actoren (alle overheden, ook gebied overstijgend). Meer nog dan tot nu toe is gedaan.
  - Het samenspel van sturingsstijlen. De netwerkende en faciliterende overheid gaat altijd samen met de doelmatige en rechtmatige overheid. Het is dus zaak een modus te vinden hoe de vier overheden op basis van gelijkwaardigheid samen kunnen werken, terwijl ze elk hun eigen verantwoordelijkheden en rollen hebben.
  - Interbestuurlijk samenwerken, opgavegericht werken, gebiedsgericht werken: wat te verwachten en hoe daar mee om te gaan?

23

Het IBP VP programma creëert energie, dynamiek en vrijheid van beweging. Maar het programma is kortlopend (3 jr) en de beoogde veranderingen liggen op de middellange termijn (10-15 jr termijn). Het interbestuurlijk samenwerken kan snel terug vallen tot 'business as usual' zonder de bijdrage van het programma. Op welke manier wordt geborgd dat de dynamiek, vrijheid van beweging overeind blijft en er niet over een paar jaar gesproken wordt over 'het was een dynamisch programma in 2019-2020, waar is het gebleven?'

Hoe kan je een modus vinden om het gesprek hierover tussen te overheden te voeren, zowel in de gebieden als op nationaal niveau? Buiten het bekende kringetje van IBP VP? Met welke vertegenwoordigers?

Het gesprek kan gaan over:

- Samen werken op basis van gelijkwaardigheid: wat houdt dat in voor een departement, een provincie, een waterschap, een gemeente en voor de samenwerking van deze vier? Met nog andere partijen erbij? Het kan niet zijn iedereen is hetzelfde, wel je weet waar iedereen vandaan komt en wat men vermog (en wat niet) (zie ook AEF 2020).
- Het verbinden van sectoren en actoren. Meer nog dan tot nu toe is gedaan. Er zijn mooie voorbeelden van burger betrokkenheid en de betrokkenheid van banken, voerleveranciers en erfbetreders, ook de meekoppelkansen worden gezocht, al blijft het gat met bijvoorbeeld de ook nu spelende RES groot. Het verbinden van sectoren en actoren is belegd bij de inhoudelijke verbinding in de gebieden, de vraag is of die verbinding niet ook op andere schaalniveaus en op opgaveniveau dient te worden belegd? (opgavegericht en gebiedsgericht werken overlappen niet altijd)
- Het samenspel van sturingsstijlen. De netwerkende en faciliterende overheid gaat altijd samen met de doelmatige en rechtmatige overheid. Het is dus zaak een modus te vinden hoe de vier

overheden op basis van gelijkwaardigheid samen kunnen werken, terwijl ze elk hun eigen verantwoordelijkheden en rollen hebben, door hierover in gesprek te gaan. Dat gesprek wordt nu nog onvoldoende gevoerd.

- Opgavegericht werken. Het programma loopt tegen bekende uitdagingen van het opgavegericht werken aan (Van der Steen et al 2020 – De opgave aan tafel) zoals omgaan met politieke prioriteiten, met de politieke kant van het opgavegericht werken, de systemen (ie de financiering) die de nieuwe manier van werken verstoren en het 'in- en uitzoomen'. Dat laatste is het verticaal op en neer gaan in de organisatie, zo laag mogelijk in de organisatie aansluiten om de 'systeembarrières' op te gaan halen. Barrières die anders niet gezien, herkend of ontweken worden.



Planbureau voor de Leefomgeving

# Ambitie Interactie

Vitaal Platteland en Anders  
werken



## 7. Uitdaging: 'Kennis' en 'experimenteerruimte'?

Zoektocht naar kennis en experimenteerruimte met als doel: het (versnellen van) werken aan de opgave. Het doel is om stappen te zetten die afgestemd zijn op de regionale behoefte (vanuit bottom-up principe), maar wat is precies de behoefte?

### **Vraagarticulatie vanuit de gebieden lijkt beperkt, de inhoudelijke discussie op nationaal niveau lijkt niet interbestuurlijk**

*Onze observatie:* Gebieden lijken moeite te hebben met de vraagarticulatie en de programmaorganisatie is zoekende hoe ze de gebieden hierin kunnen faciliteren. Daarbij wordt het inhoudelijke gesprek over de vragen die worden opgehaald bij het Rijk door de LNV-verbinders door LNV en andere departementen gevoerd, de gezamenlijke gemeenten, provincies en waterschappen (of hun koepels) sluiten landelijk niet of slechts beperkt aan.

### **Een overzicht van de beschikbare kennis lijkt te ontbreken, net als inzicht in de achtergrond en doel van regelgeving, zowel bij de gebieden als de programmaorganisatie**

*Onze observatie:* Wat er precies 'knelt' is niet altijd duidelijk. Waarom het soms moet knellen (veiligheid, gezondheid, marktwerking) ook niet.

25

Zoektocht naar kennis en experimenteerruimte met als doel: het (versnellen van) werken aan de opgave. Het IBP VP wil in gebieden een omgeving creëren waarin experimenten kunnen floreren en kennis uitgewisseld wordt. Het doel is om stappen te zetten die afgestemd zijn op de regionale behoefte (vanuit bottom-up principe), maar wat is precies de behoefte? In gebieden is er veel vraag naar meer experimenteerruimte, betrokkenen ervaren knellende regelgeving, tegelijkertijd ervaart men op programmaniveau de vragen van ondernemers en overheden uit gebieden over regeldruk en belemmeringen als nog niet concreet genoeg om actie te ondernemen. En zijn de regels er niet voor niets, ze hebben een bedoeling om veiligheid, gezondheid of de marktwerking te beschermen. Ook is er veel vraag naar kennis. Om zelf keuzes te kunnen maken. Het gaat om vragen van regionale handelsstromen tot het lokaal meten van stikstofgehalten en inzicht in nieuwe praktijken. Ook hier blijkt het moeilijk om concreet genoeg te worden om tot actie over te kunnen gaan.

Vraagarticulatie is beperkt. Het idee is dat uit de gebieden de behoeften aan kennis- en experimenteerruimte wordt opgehaald om te landelijk te bekijken hoe deze gefaciliteerd kunnen worden. Uit de inventarisaties komt naar voren dat gebieden moeite hebben met de vraagarticulatie en de programmaorganisatie zoekende is hoe ze de gebieden hierin kunnen faciliteren. Zoals een LNV-er het verwoordde: "Het Rijk heeft moeite om concreet genoeg te worden en de regio heeft moeite om abstract genoeg te worden." De vragen uit de gebieden wordt opgehaald en opgepakt door de LNV-verbinders, die hierover intern LNV en met de andere (fysieke) departementen in gesprek gaan. Een inhoudelijke discussie met de andere vier overheden over deze vragen komt op landelijk niveau niet of slechts beperkt tot stand.

Geen overzicht beschikbare kennis, doel van regelgeving. Bij de start van het programma kwam uit de gebieden sterk de roep om meer afstemming van het landelijk instrumentarium met de opgaven en de (beleids)wereld in de gebieden. Vooral voor knellende wet- en regelgeving willen



de gebieden experimenteerruimte om tot maatwerk te kunnen komen. Wat er precies 'knelt' is niet altijd duidelijk. Gebiedspartijen realiseren zich enerzijds niet altijd wat de bedoeling van deze regelgeving was en anderzijds is de bedoeling soms ondergesneeuwd in de uitvoering. Om deze bedoeling overeind te houden en maatwerk voor de gebieden te creëren is open samenwerking van beide of alle partijen nodig. Een succes op dit vlak geeft veel energie, zie bijvoorbeeld de experimenteerstatus van de Achterhoek.



## 7. 'Kennis' en 'experimenteeruimte'? (2)

**Lerend vermogen?** Vertaling vanuit het netwerk van nieuwe inzichten naar handelingen

Er valt nog veel te leren tussen de gebieden onderling (maar contact lijkt beperkt) en over de schaalniveaus heen

*Onze observatie:* Betrokkenen in de gebieden vragen zich af op welke manier er voorbij de projecten en pilots kan worden gegaan – naar structurele verandering – en wat ze daarvoor moeten doen. Dit geeft aan dat er wordt nagedacht over de achterliggende oorzaken van de opgave én over de eigen rol die men moet aannemen. De discussie over hoe een transitie te managen lijkt echter (nog) niet voldoende van de grond te komen.

Hoe lerend vermogen te borgen? Hoe zorgen dat leren niet tot pilots van IBP beperkt blijft maar leren een prominente plek in onderlinge samenwerking krijgt (hoe systematisch leren bevorderen)

Er valt nog veel te leren tussen de gebieden onderling (maar contact is beperkt) en over de schaalniveaus heen. De programmaorganisatie organiseert het leergesprek in de regio via de werkplaatsen, maar het leren blijft beperkt tot het delen van ervaringen, er is weinig discussie. Recent lijkt hier verandering in te komen: In de afgelopen weken zijn online sessies opgestart over veehouderijen op zand en veenweidegebieden, hier vindt de discussie meer plaats.

Betrokkenen in de gebieden vragen zich af op welke manier er voorbij de projecten en pilots kan worden gegaan – naar structurele verandering – en wat ze daarvoor moeten doen. Dit geeft aan dat er wordt nagedacht over de achterliggende oorzaken van de opgave én over de eigen rol die men moet aannemen. Nadenken over achterliggende oorzaken en de eigen rol is noodzakelijk om dingen echt anders te doen dan anders, om buiten de bestaande kaders te komen.



## Waar deze observaties toe leiden

### **Er kan veel binnen de bestaande kaders, maar worden de grenzen opgezocht?**

Ervaringen van PBL uit de City Deals en uit het Schieblock beraad leren dat er vaak meer mogelijk is dan men op voorhand aanneemt. Een gebrekkige vraagarticulatie lijkt aan te geven dat meer mogelijk is voordat verandering van wet- en regelgeving aan de orde is.

### **De uitwisseling van kennis, vragen en ervaring lijkt zoekende**

Het gaat hier zowel om het verticaal uitwisselen tussen de verschillende overheidslagen als horizontaal tussen de verschillende overheden. Zoals het nationale niveau te verbinden met de regionale schaal. Hierbij is het ook belangrijk om na te denken wat de 'juiste' schaal is, voor kennisvragen, voor experimenten, net zo goed als voor het nastreven van de ambities.

Ervaringen uit de City Deals en uit het Schieblock beraad hebben PBL geleerd dat als de grenzen van de regelgeving worden opgezocht, er meer mogelijk is dan men op voorhand aanneemt. Gezien de gebrekkige vraagarticulatie uit de gebieden wordt dit momenteel waarschijnlijk niet gedaan.

De uitwisseling van kennis, vragen en ervaring is zoekende. Het gaat hier zowel om het verticaal uitwisselen tussen de verschillende overheidslagen als horizontaal tussen de verschillende overheden. Een uitdaging/worsteling die naar voren komt is het nationale niveau te verbinden met de regionale schaal. Waarop zitten de gebieden vanuit het Rijk te wachten? In de programmaorganisatie is veel aandacht voor procesorganisatie en ondersteunen van gebieden, maar er vindt weinig tot geen inhoudelijke discussie plaats tussen de vier overheden over de opgehaalde behoeftes uit de gebieden aan kennis en experimenteerruimte. Hierbij is het ook belangrijk om na te denken wat de 'juiste' schaal is, voor kennisvragen, voor experimenten, net zo goed als voor het nastreven van de ambities.

Volgens Potjer (2019) speelt er voor de overheid bij het faciliteren van experimenten zoals pilots ook de vraag naar coördinatie en coördinatiemechanismen. De lessen uit verschillende experimenten zouden aanleiding zijn voor institutionele innovatie op verticaal niveau - tussen verschillende overheidslagen. Idealiter vullen diverse experimenten elkaar aan (schaalvergroting) en leveren gezamenlijk een bijdrage aan de lange termijn-ambities. Vanuit het programma perspectief zou het daarom kansrijk zijn om projecten te 'orkestreren', te koppelen aan de opgave en na te denken wat de beoogde 'schaalvergroting' is.



## Vragen aan de lezer

- › Herkennen jullie de observaties?
- › Welke wel/niet en waarom?
- › Wat zijn voor jullie de belangrijkste eyeopeners?
- › Welke observaties worden gemist?
  
- › Uw reactie kunt u opsturen naar het PBL – Hiddo Huitzing: [hiddo.huitzing@pbl.nl](mailto:hiddo.huitzing@pbl.nl)



## Hoe nu verder?

Schema van activiteiten voor de lerende evaluatie

Afronding leercyclus 1		Leercyclus 2			Leercyclus 3		
Analyse ambities fase 1	Terugkoppeling naar programma en 5 gebieden + 10 gebieden	Opstellen DLA 2 incl. ambities en acties	Vergelijking ambities 2 met ambities 1	Terugkoppeling naar programma en 5 gebieden + 10 gebieden	Opstellen DLA 3 incl. ambities en acties	Vergelijking ambities 3 met ambities 2	Terugkoppeling naar programma en 5 gebieden + 10 gebieden
Analyse acties fase 1			Analyse DLA 2 in het licht van DLA 1			Analyse DLA 3 in het licht van DLA 2	
Analyse samenhang			Analyse acties en resultaten in het licht van de DLA (zijn het <i>small wins</i> ?)			Analyse acties en resultaten in het licht van de DLA (zijn het <i>small wins</i> ?)	
			Analyse samenhang			Analyse samenhang	
-----> t							



Zie ook het PBL/VU Evaluatiekader IBP VP, hoofdstuk 4. We zijn nu begonnen met de terugkoppeling: 11 mei was de eerste bespreking, gevolgd door 26 mei, daarna 17 en 18 juni 2020.



## Referenties

- › AEF (2020) Waarom moeilijk doen als het samen kan. Onderzoek naar de ervaringen van twee jaar Interbestuurlijk Programma (IBP)
- › PBL (2018) Wenkend Perspectief
- › PBL (2019) Ex ante evaluatie ontwerp-Nationale Omgevingsvisie
- › PBL (2020) Lerende evaluatie IBP VP: onderzoeksmethodiek voor het evalueren van transformerend leren en handelen
- › PBL (2020) Lerende evaluatie Natuurpact 2
- › Van der Steen et al (2020) De opgave aan tafel