



Planbureau voor de Leefomgeving

LERENDE EVALUATIE INTERBESTUURLIJK PROGRAMMA VITAAL PLATTELAND

Samenwerken aan een vitaal
landelijk gebied



LERENDE EVALUATIE INTERBESTUURLIJK PROGRAMMA VITAAL PLATTELAND

Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied

PBL & VU Athena Instituut

15 april 2021

Colofon

Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland. Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2021
PBL-publicatienummer: 3980

Contact

hidido.huitzing@pbl.nl

Auteurs

Hidido Huitzing (projectleider PBL), Lia van den Broek, Hilde Brouwers (VU Athena), Frank van Dam, Martha van Eerdt, Evelien de Hoop (VU Athena), Anne Loeber (VU Athena), Pia Nabielek, Barbara Regeer (projectleider VU Athena), Frans Sengers (VU Athena) en Rick de Vries.

Met dank aan

Rikke Arnouts (Arnouts Advies), Thelma van den Brink, Saskia van Broekhoven, Petra van der Kooij en Raymond de Niet (allen PBL).

In het bijzonder dank aan de leden van de programmaorganisatie IBP Vitaal Platteland en de betrokkenen in de gebieden.

Supervisie

Ton Dassen, Femke Verwest, Rob Weterings (allen PBL)

Stuurgroep

Jeannette Beck, Femke Daalhuizen, Ton Dassen, Hans Mommaas, Femke Verwest, Rob Weterings (vanaf januari 2020), Marc Hanou (tot december 2019) (allen PBL)

Wetenschappelijke review

John Grin (UvA), Martijn Groenleer (UvT) en Pieter Leroy (RU)

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Foto omslag

Marnix Breedijk, PBL; zicht op Den Haag vanuit Zoetermeer

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: PBL & VU Athena Instituut (2021), *Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland. Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Voorwoord

Er komen grote vraagstukken op het buitengebied af: de zoektocht naar een beter vol te houden relatie tussen landbouw en natuur, ruimte voor de winning van hernieuwbare energie, een betere bescherming tegen de droogte door de langere en hetere zomers enerzijds en een betere buffering en berging van water tijdens natte periodes anderzijds, de voortgaande bodemdaling als gevolg van het te lage waterpeil, een betere bijdrage van het bodemgebruik aan de opslag van broeikasgassen, robuuster natuurbehoud en -herstel, aanvullende woningbouw. De juiste samenhang tussen al die vraagstukken, die tegelijkertijd gedragen moet worden door een veerkrachtige economie en een energiek gemeenschapsleven, moet gebiedsspecifiek worden gevonden. 'Den Haag' kan daar maar tot op zekere hoogte in generieke zin invulling aan geven: er is geen 'one size fits all'. Tegelijkertijd heeft de regio 'Den Haag' nodig, bijvoorbeeld om met elkaar af te stemmen waar het op de langere termijn naar toe moet, of om zorg te dragen voor een gebiedsoverstijgende infrastructuur van spoor-, vaar- en autowegen en van pijpleiding en kabels. Omdat het Rijk nu eenmaal meer organiserend vermogen in huis heeft dan de decentrale overheden. Bijvoorbeeld in de sfeer van financiën, kennis, bevoegdheden. Rijk en regio hebben elkaar dus nodig. Maar hoe zorgen we er nu voor dat die afstemming op een goede manier verloopt? Wat is daar aan weerskanten voor nodig?

In het Interbestuurlijke Programma Vitaal Platteland (IBP VP) hebben de vier overheidslagen – Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen – de afgelopen jaren geprobeerd op die vraag het begin van een antwoord te vinden. Inhoudelijk ging het om de zoektocht naar een toekomstbestendig 'vitaal platteland': wat zouden we daaronder kunnen verstaan, of scherper nog: wat verstaan de verschillende regio's daaronder? Procesmatig gaat het om de vraag welke samenwerking tussen de overheidslagen daar dienstbaar aan zou kunnen zijn. Wat kunnen we in de zoektocht naar dat 'vitale platteland' leren over do's en don'ts met betrekking tot interbestuurlijke samenwerken? Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is gevraagd om van die zoektocht en het daarin besloten 'lerende vermogen' verslag te doen. Het zal duidelijk zijn dat de omslag naar het nieuwe platteland van de toekomst niet in drie jaar kan worden gemaakt. Dit is een proces van lange adem, waarvoor ook landelijk nog lang niet alle beleidskaders op hun plaats zijn. Niettemin is het wel mogelijk al snel met elkaar een gevoel te krijgen voor waar interbestuurlijke samenwerking het verschil kan maken en waar het in de onderlinge samenwerking nog aan schort. Juist ook met het oog op de toekomstige aanpak van grote vraagstukken.

Dus: van de vloeren van het Huis van Thorbecke naar het trappenhuis. Hoe moeten we ons in dat trappenhuis tot elkaar verhouden? Hoe kunnen we daar het top-down organiserende vermogen 'van die van boven' goed laten schakelen met de energie 'van die van onderen'? Hoe voorkomen we dat die energie 'van onderen' blijft steken in de problemen van gisteren? Of dat die energie stuk loopt op de bijziendheid 'van boven', of door 'boven' misbruikt wordt om maar even niets te hoeven doen? Daar is uiteindelijk maar één oplossing voor: door eerlijk en expliciet naar elkaar te zijn en vanuit de opgave te blijven opereren. Lerend vermogen dus, zowel 'horizontaal' als 'verticaal', zowel met het oog op onderlinge successen als ter reparatie van onderlinge tekorten. Als partners beleid maken, daar gaat het om.

Dat geldt niet alleen voor de direct betrokken burgers, bedrijven en bestuurders; dat geldt ook voor de betrokken onderzoekers. Ook voor het PBL is dit soort 'lerende evaluaties' nog een zoektocht. Wat is bijvoorbeeld de juiste verhouding tussen onafhankelijkheid en

betrokkenheid, tussen aandacht voor doelbereik (het 'wat') en voor het verloop van het proces (het 'hoe'), voor nationale en regionale beleidsgevolgen?

Deze evaluatie geeft een helder beeld van waar het streven naar een 'vitaal platteland' mee van doen krijgt, zowel inhoudelijk als wat betreft de interbestuurlijke verhoudingen. Hopelijk vertaalt het opgedane 'lerende vermogen' zich in het vervolg van het beleid. Om niet elke keer opnieuw te hoeven beginnen.

Ik wens u veel inspiratie en leesplezier.

Prof. dr. ir. Hans Mommaas
Directeur Planbureau voor de Leefomgeving

Inhoud

Voorwoord	3
Bevindingen	7
Lerende Evaluatie IBP Vitaal Platteland in het kort	7
Introductie	7
Bevindingen	10
Verdieping	18
Begrippenlijst	18
1 Inleiding	23
1.1 Een 'lerende evaluatie' van het IBP Vitaal Platteland	23
1.2 Onderzoeksvragen	25
1.3 Leeswijzer	26
2 Programma IBP Vitaal Platteland	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Context van het programma	27
2.3 Programmaontwerp	30
2.4 Verloop van het programma	38
3 Evaluatieaanpak	42
3.1 Inleiding	42
3.2 Een 'lerende evaluatie' van het IBP VP	43
3.3 Het evaluatiekader	47
3.4 Onderzoeksmethodiek	55
3.5 Het evaluatiekader als reflectiemiddel: het transformatiedenkraam	60
3.6 Positie evaluatoren in een lerende evaluatie	63
4 De IBP VP-ambities in de gebiedspraktijk	64
4.1 Inleiding	64
4.2 Ambities als leidraad?	64
4.3 Ambitie Vitaal Platteland in de gebieden	67
4.4 Ambitie anders werken in de gebieden	69
4.5 Conclusies	73

5	Regionale dynamiek: Het IBP VP in de gebiedspraktijk	74
5.1	Inleiding	74
5.2	Leervragen en ervaren belemmeringen	74
5.3	Betekenisvolle acties	87
5.4	Conclusies	95
6	Het IBP VP-programma: inzet en bijdragen	96
6.1	Inleiding	96
6.2	De rol van het IBP VP bij het aanjagen van beweging naar een vitaal platteland	96
6.3	Bijdrage van het IBP VP naar een vitaal platteland: drie perspectieven	100
6.4	Conclusies	108
7	Conclusies, reflecties en handelingsperspectieven	110
7.1	Inleiding	110
7.2	Conclusies	110
7.3	Reflecties	117
7.4	Handelingsperspectieven	120
	Bijlagen	122
	Literatuur	122
	Lijst van interviews (geanonimiseerd)	129
	Lijst van werkbijeenkomsten en reflectiesessies	131
	Bijlage A. De vijf geselecteerde gebieden (begin 2020)	133
	Bijlage B. Verloop acties op programmaniveau	141
	Bijlage C. Verzoekersbrief lerende evaluatie IBP Vitaal Platteland	144

Lerende Evaluatie IBP Vitaal Platteland in het kort

Introductie

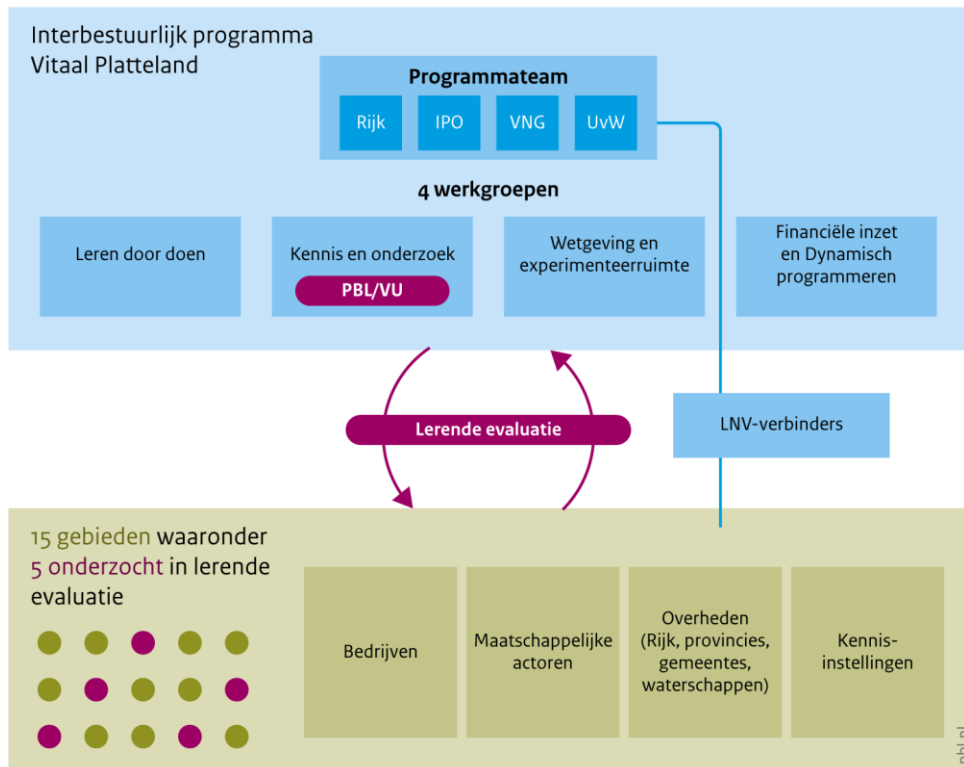
Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland

Nederland is bestuurlijk en ambtelijk in beweging. Erkenning van de hardnekkigheid van maatschappelijke problemen rond milieu en leefomgeving en in het sociale domein heeft geleid tot discussies over nieuwe vormen van beleidsvoering en governance. Dit leidde in 2018 onder meer tot de introductie van het 'Interbestuurlijk Programma' (IBP), waarin Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen onderling samenwerken. Leidende gedachte achter het IBP is dat hedendaagse maatschappelijke opgaven rond milieu, leefomgeving en sociaal domein zich niet beperken tot de grenzen van een overheid, een regio of een beleidsterrein. Om tot oplossingen voor deze opgaven te komen, is volgens het IBP vergaande samenwerking geboden, 'als één overheid' en met de maatschappelijke opgaven centraal. Het IBP is uitgewerkt op een tiental thema's; één daarvan is het thema 'Naar een vitaal platteland'.

Het landelijke IBP Vitaal Platteland (IBP VP) is een kortlopend beleidsprogramma (juni 2018-maart 2021) gericht op een 'samenhangende, regio-specifieke aanpak van de transities noodzakelijk om een economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland te behouden en te versterken'. Het doel van het programma is geformuleerd als twee onderling samenhangende ambities: op inhoud stappen zetten die de gewenste transitie ondersteunen en op proces – 'hoe doen we het?' – gebieds- en opgavegericht interbestuurlijk en op basis van gelijkwaardigheid samenwerken. Het gaat er bij het IBP VP om bestaande manieren van werken te doorbreken, nieuwe manieren te stimuleren en hiermee te experimenteren om verschillende grote opgaven in het landelijk gebied geïntegreerd te realiseren. Denk aan de verduurzaming van de landbouw, het herstel van de kwaliteit van natuur, water en bodem, en de algemene kwaliteit van leven (de leefbaarheid) op het platteland. Het is de bedoeling de inhoudelijke stappen zoekend en lerend met elkaar te zetten; er is geen op voorhand gegeven aanpak. Het initiatief voor 'anders werken' (dat wil zeggen: integraal, opgavegericht werken en interbestuurlijk samenwerken) ligt in de regio, net als de invulling van het vitaal platteland. Het landelijk programma staat ten dienste van deze gebiedsgerichte aanpak. Het fungeert daarbij min of meer als 'buitenboordmotor' door voorwaarden te stellen zoals minimaal vier overheden betrekken, financiële middelen beschikbaar te maken en bij te dragen aan de condities voor de uitvoering. Bijvoorbeeld door het uitgangspunt van 'dynamisch programmeren' (flexibele inzet van middelen), het organiseren van Werkplaatsen (community-of-practice) en de LNV-verbinders die gebieden met LNV, andere departementen en het landelijke programma verbinden. Terwijl het landelijke programma stopt, gaat het werk in de gebieden natuurlijk door.

Figuur 1

Opzet programma en lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland



Bron: PBL/VU

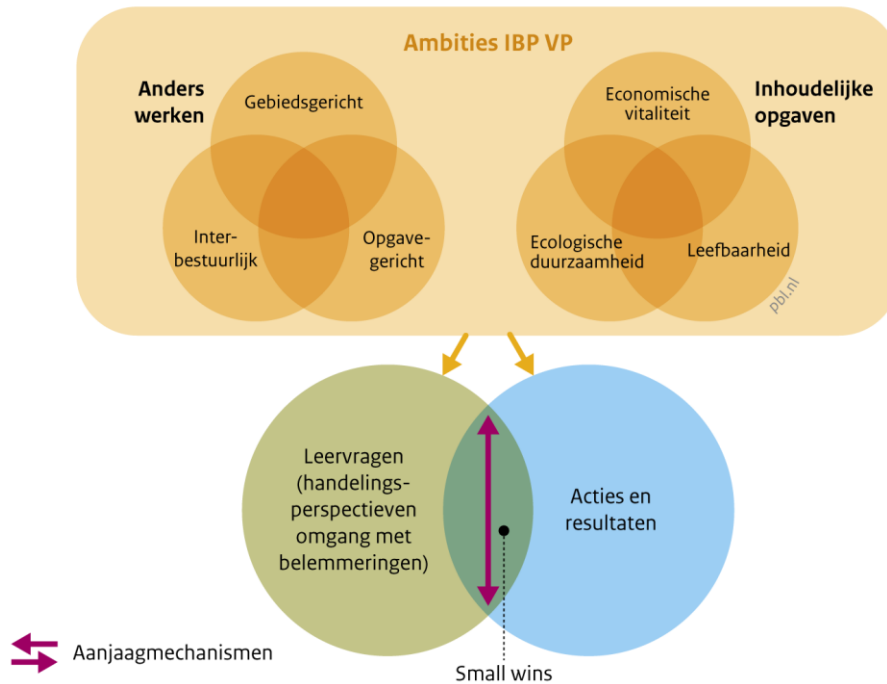
Gezien de doelstelling en aanpak is het IBP VP op vier manieren complex. Ten eerste vanwege de inhoudelijke ambitie: het doel om te komen tot een vitaal platteland vraagt om het integreren van ideeën voor handelingsopties die vaak gezien worden als inherent tegenstrijdig (economie versus ecologie). Ten tweede door de aanpak: interbestuurlijke en gebieds- en opgavegerichte manieren van werken vragen om andere werkrouines. Ten derde is de interbestuurlijke aanpak ook nog eens sectoroverstijgend gegeven de geïntegreerde doelen voor de lange termijn. Ten vierde is er de organisatie van het programma: het veelomvat- tende langetermijndoel van een 'vitaal platteland' is belegd in een kortlopend programma met een relatief bescheiden budget.

Lerende evaluatie

Omdat 'leren door doen' centraal staat in het IBP VP, hebben de opdrachtgevers van het landelijke programma – het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), het Interprovinciaal overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) – het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) verzocht het IBP VP gedurende de looptijd lerend te evalueren. Het PBL heeft dit gedaan in samenwerking met het Athena Instituut van de Vrije Universiteit (VU). Om de onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen, is het PBL eindverantwoordelijk voor de interne opdrachtformulering, de uitvoering en de resultaten.

Figuur 2

Kader voor het evalueren van transformerend leren en handelen in het Interbestuurlijk programma Vitaal Platteland (IBP VP)



Lerend evalueren betekent dat de onderzoekers samen met Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen onderzoeksvragen formuleren, het evaluatiekader opstellen, gegevens verzamelen, de analyses uitvoeren en handelingsopties formuleren. Een lerende evaluatie vindt plaats tijdens de beleidsontwikkeling en -uitvoering en maakt de inzichten meteen beschikbaar voor de betrokkenen, die er – waar nodig geacht – meteen mee aan de slag kunnen. Er is gekozen voor een lerende evaluatie omdat deze methode past bij de aard van het IBP VP, dat zich kenmerkt door een grote mate van complexiteit en prilheid van de aanpak. Ook past het bij de aard van de doelen van het programma, die abstract, breed, en aan verandering onderhevig zijn.

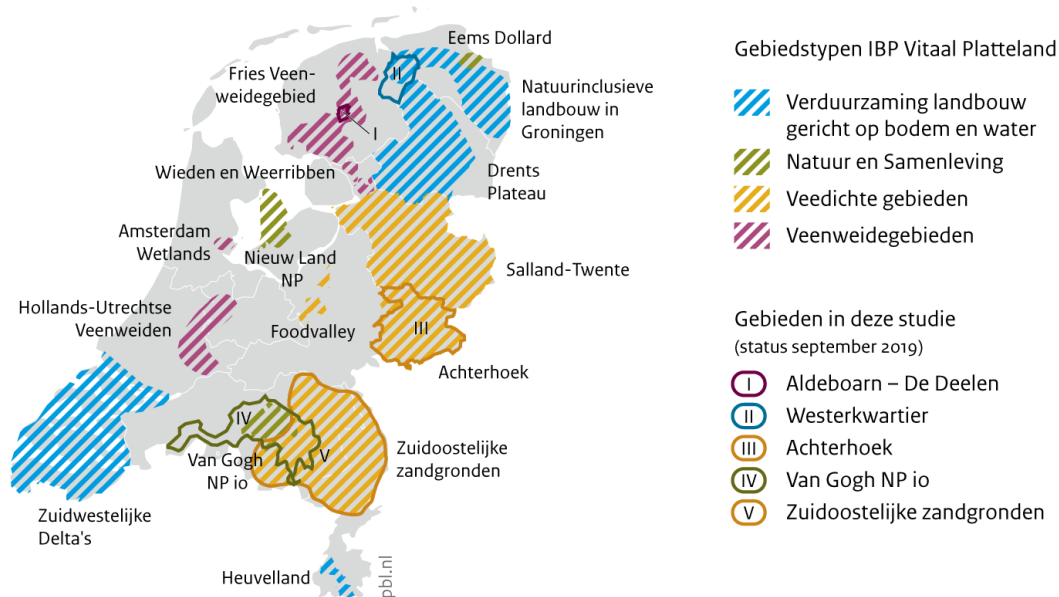
Vraagstelling en onderzoeks aanpak

Op welke manier heeft het IBP VP bijgedragen aan het stimuleren van structurele veranderingen, gericht op het realiseren van een vitaal platteland? Dat is de centrale vraag van deze lerende evaluatie. De evaluatie richt zich daarbij op de aanpak van het programma, en niet op het doelbereik of op de individuele gebieden.

Het onderzoek bestaat uit twee fasen. In de eerste fase hebben we de methode uitgewerkt en een evaluatiekader ontwikkeld (Huitzing et al. 2020). Dit evaluatiekader verbindt kortetermijnacties van de betrokken actoren in het programma IBP VP met de beoogde doelen voor de lange termijn en met de belemmeringen die daar tussen liggen. In de tweede onderzoeksfase hebben de betrokkenen op gebieds- en programmaniveau nagedacht over de onderlinge samenhang tussen: wat zij zien als a) de ambities van het programma, b) de ervaren belemmeringen (in de vorm van leervragen) en c) welke concrete acties en resultaten er zijn.

Figuur 3

Zoekgebieden IBP Vitaal Platteland



Bron: IBP Vitaal platteland

De bevindingen in deze rapportage zijn vooral gebaseerd op de observaties in vijf geselecteerde gebieden, aangevuld met inzichten uit de groepsdialogen en andere gesprekken met betrokken partijen in een brede kring (overheden, burger-, maatschappelijke en kennisorganisaties).

Bevindingen

Het IBP VP brengt in beeld wat daadwerkelijk opgavegericht werken behelst en wat dit belemmert

Het programma IBP VP is opgezet vanuit de gedachte dat integraal, opgavegericht werken een voorwaarde is om een structurele verandering op het platteland teweeg te brengen. Op zichzelf is die gedachte niet nieuw: de wenselijkheid van een dergelijke werkwijze wordt al langer onderkend, en met de Omgevingswet wordt integraal werken zelfs formeel beleid. Wat het IBP VP toevoegt in de gebieden, is de concrete uitwerking van deze gedachte in de praktijk, in samenwerking met alle overheden en gebiedspartijen.

Het principe van 'integraal werken' wint daarmee aan bereik binnen de betrokken organisaties. Het beweegt zich van strategisch managementniveau naar het operationele niveau, waar het stuit op grenzen zoals de rol- en functieopvatting van medewerkers of de taakverdeling tussen afdelingen en organisaties. Daarmee brengt het programma enkele knelpunten aan het licht die deze manier van werken in de praktijk met zich meebrengt.

Een eerste knelpunt is dat opgavegericht, integraal werken ten behoeve van een 'vitaal platteland' vergt dat scherpe inhoudelijke keuzen worden gemaakt over de inrichting van het landelijk gebied. In de praktijk blijkt dat deze keuzen relatief eenvoudig kunnen worden vermeden, omdat er bij de inrichting en uitvoering van het programma voor is gekozen gebiedsprocessen te faciliteren zonder daar inhoudelijk op te sturen.

Een tweede knelpunt is dat opgavegericht, integraal werken in het dagelijks werk van betrokkenen een extra inspanning vergt die niet altijd begrepen, ondersteund of gewaardeerd wordt.

De combinatie van deze twee knelpunten in de praktijk maakte het IBP VP soms tot een 'draaien om de hete brij'. Dat heeft overigens een waarde als zodanig: niet alleen brengt het programma knelpunten aan het licht door ideeën over integraal en opgavegericht werken in de praktijk uit te werken, het doet dat bovendien op een 'lerende' manier. Al werkende aan concrete doelen, identificeert het moeilijke kwesties, agendeert deze en draagt zo bij aan oplossingen. Het al dan niet uitdragen van een integrale werkwijze, het werken aan oplossingen en het oppakken van nieuwe werkwijzen en routines hangt daarbij vooral af van de inspanningen van specifieke individuen en hun inventiviteit en trekkracht – zowel op programmaorganisatieniveau als op gebiedsniveau. Maar zonder scherpe inhoudelijke keuzen blijft het veelal 'draaien om de hete brij'.

Horizontale samenwerking: het IBP VP legitimeert 'anders werken'

Het IBP VP heeft eraan bijgedragen dat partijen in de individuele gebieden anders zijn gaan werken, maar dit is op bovenregionaal niveau in mindere mate het geval. In de praktijk wordt de focus op de inhoudelijke ambitie van een 'vitaal platteland' vertaald als een combinatie van integraal (opgavegericht) en interbestuurlijk werken, met een gebiedsspecifieke invulling. Bij de uitvoering krijgt gebiedsgericht werken vorm door projecten van en met regionale actoren (overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven, burgerinitiatieven) centraal te stellen. Daarbij wordt echter niet systematisch gekeken naar de vraag of en hoe deze projecten specifieke maatschappelijke opgaven helpen oplossen.

Vanuit een rolopvatting van het Rijk als 'partner' in gebiedsprocessen en bij het samenwerken met andere overheden, legitimeert en stimuleert het IBP VP 'anders werken' in de verschillende gebieden, vooral met financieringsafspraken en -instrumenten, 'dynamisch programmeren' en door actief partijen met elkaar in contact te brengen en te 'verbinden'. Het 'anders werken' houdt in dat de vier overheden – Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen – samen en vaak met gebiedspartners iteratief een gezamenlijke ambitie nastreven waarbij er gaandeweg ruimte is voor aanpassing. Het gaat er dus niet om een set van sectoraal gedefinieerde doelen na te streven, maar om het kijken naar wat in het gebied nodig is om de ambitie dichterbij te brengen.

De vijftien aan het IBP VP verbonden regio's bestaan uit deels bestaande regionale samenwerkingsverbanden, en deels nieuw gevormde verbanden. Hierdoor lopen de uitgangspunten van de regio's sterk uiteen. Regio's verschillen onder meer in de mate waarin zij al beschikken over een breed gedragen langetermijnvisie, in de breedte van de omschreven opgaven, en in de mate waarin overheden en andere partijen binnen een gebied gewend zijn onderling samen te werken. In regio's met een al bestaande traditie van interbestuurlijke samenwerking bekrachtigt het IBP VP de manier van werken. In andere regio's draagt het programma bij aan verbreding van de kringen waarbinnen wordt gesproken over de toekomst van een gebied en de weg daarnaartoe. En in weer andere gebieden leidt het tot nieuwe vormen van samenwerking. Daarbij raken burgerinitiatieven, ondernemers en/of maatschappelijke organisaties sterker betrokken bij de planvorming en -uitwerking.

Op bovenregionaal niveau is het versterken en legitimeren van 'anders werken' minder succesvol, het staat nog in de kinderschoenen. Het interbestuurlijk samenwerken is vooral zichtbaar in de samenwerking tussen de koepels IPO, VNG en het UvW en met LNV. Het leidt niet zichtbaar tot een mobilisatie van de achterbannen van deze koepels – provincies, gemeenten en waterschappen. Ook bij het Rijk blijft het 'integrale' karakter beperkt tot welwillende

belangstelling zonder dat er daadwerkelijk ontschotting plaatsvindt tussen de verschillende domeinen.

Verticale samenwerking: Rijk en regio komen nader tot elkaar, maar de relatie is niet evenwichtig

De inzet van het IBP VP op interbestuurlijk samenwerken en op 'verbinden' werpt in het bijzonder vruchten af als het erom gaat de afstand tussen Rijk – via de LNV-afdeling Gebieden – en regio te verkleinen. Enerzijds creëert het programma, gezien vanuit Den Haag, een nabijheid van de regio. Door deze ontwikkeling van beleidsvorming en beleidsuitvoering komen de operationele aspecten van beleidsimplementatie in de regio's weer op het netvlies van Haagse beleidsmakers die daar oog voor hebben. Anderzijds zorgt het, gezien vanuit de gebieden, voor aansluiting bij het Rijk. Op het strategische niveau van regionale beleidsbepaling stellen betrokkenen dit bijzonder op prijs. De nieuw in het leven geroepen 'LNV-verbinders' spelen daarbij een cruciale rol: 'er is weer contact met het Rijk!' Dit leidt tot een beter begrip van elkaars rollen en positie en tot een groter onderling vertrouwen.

In de huidige vorm is deze hernieuwde verbinding tussen Rijk en regio echter nog kwetsbaar. Om een bestendige verbinding te realiseren moet de afstemming meer van beide kanten komen. Zo worden gebiedsplannen wel afgestemd op bestaande plannen van meerdere departementen, terwijl nationale sectorale programma's slechts beperkt zijn afgestemd op de ervaringen, inzichten, mogelijkheden en knelpunten in de gebieden. Daarin brengt het IBP VP weinig verandering. De rol van andere departementen en van andere directies dan die van de LNV-afdeling Gebieden blijft beperkt. De 'regio aan zet' vraagt om een evenwichtiger interactie tussen de beleidsvorming in Den Haag en die in de regio, zodat samenhangende planvorming 'slimmer en beter' wordt. Assertiviteit vanuit de regio en adaptiviteit vanuit het Rijk zijn voorwaarden daarvoor.

Al met al waarderen betrokkenen de tot stand gebrachte verbinding tussen Rijk en regio zeer. Een structurele afstemming tussen (en binnen) nationaal en regionaal niveau rondom een geïntegreerde aanpak van opgaven blijft echter lastig en vergt meer tijd en inspanning, evenals een brede ambtelijke en bestuurlijke inzet. In dat licht valt ook op dat de maatschappelijke opgave 'opgepakt' wordt in het ritme van de landelijke politiek, en niet in het ritme van de opgave zelf. Nu de kabinetstermijn afloopt, eindigt het landelijk programma, terwijl de gebieden net uit de startblokken komen met concrete projecten. De langetermijntransitie die nodig is om op regionaal niveau de ambities voor een vitaal platteland te realiseren, verhoudt zich niet goed met een beleidscyclus, gericht op de korte termijn, op nationaal niveau.

Vitaal Platteland als transitiethema is nog onvoldoende uitgewerkt

Het IBP VP brengt daarmee weliswaar belangrijke praktische knelpunten in beeld, maar de overkoepelende ambitie om een 'transitie naar een vitaal platteland' in te zetten – een fundamentele verandering van het bestaande evenwicht tussen landbouw, economie, natuur en leefbaarheid – is gedurende het proces enigszins uit beeld geraakt. Het idee om bottom-up vanuit de regio aan een 'vitaal platteland' te werken zien betrokkenen als veelbelovend, zo blijkt uit de evaluatie. Wel bestaat er een leemte tussen de langetermijnambities in de regio-plannen en de concrete projecten die daar worden uitgewerkt. LNV pakt, als één van de partners, bewust geen regierol in het kader van het IBP VP. Het ministerie kiest ervoor om te faciliteren en slechts beperkt om de opgave in interactie met de regio's aan te pakken en daar samen richting aan te geven. Dat is enerzijds een begrijpelijke keuze, maar anderzijds een gemiste kans.

Het is een begrijpelijke keuze, omdat het programma wilde aansluiten bij de energie in de gebieden en omdat de problematiek en de ambities per regio verschillen. Maar een

gebiedsgerichte focus bij het aanjagen van een 'transitie' richting een 'vitaal platteland' is een noodzakelijke, zij het niet afdoende voorwaarde om die transitie te realiseren: de structurele veranderingen waarmee zo'n transitie gepaard gaat, vergen veranderingen op verschillende niveaus. Deels liggen die veranderingen buiten het directe bereik van de betrokken overheden, en deels wordt er in het IBP VP beperkt regie gevoerd op de inhoud, ook waar dat in principe wel kan. Het identificeren van thema's zoals alternatieve verdienmodellen voor natuurinclusieve boerenbedrijven, waarmee agrarische ondernemers zich niet alleen richten op voedselproductie maar ook op andere maatschappelijke doelen en functies, gaat niet gepaard met pogingen tot ketenregie. Specifieke beleidsopgaven – natuur, stikstof, Kaderrichtlijn Water – die vragen om grote veranderingen in de landbouw, zijn maar beperkt meegenomen in de inhoudelijke uitwerking van het IBP VP, terwijl het programma juist in het leven is geroepen om dergelijke maatschappelijke opgaven te adresseren en te integreren.

De keuze om alleen in bescheiden mate inhoudelijk richting te geven aan de beoogde transitie, biedt veel ruimte voor eigenaarschap op regioniveau, maar maakt ook dat het inhoudelijk doel van het programma in de gebieden vooral wordt ingevuld in het licht van eerder gemaakte regionale keuzen, regelmatig aangevuld met of afgeleid van nieuw sectoraal beleid. Eenzelfde padafhankelijkheid in de invulling zorgt bovendien voor een nadruk op landbouw- en natuurgerelateerde projecten om het programma op regioniveau vorm te geven. Daarmee is de keuze van LNV om vooral te faciliteren te beschouwen als een gemiste kans.

Specifiek werkt dit door in de uitwerking van de drie inhoudelijke opgaven die het IBP VP benoemt: een economisch vitaal, een ecologisch duurzaam en een leefbaar platteland, integraal aan te pakken onder de noemer 'Vitaal Platteland'. De leefbaarheidsopgave wordt in het programma evenwel nauwelijks geadresseerd of slechts partieel of impliciet ingevuld in termen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, of van de werkgelegenheid en de sociale omgeving die een bloeiende landbouw biedt. Belangrijke structurele vraagstukken op het gebied van het voorzieningenniveau, demografische ontwikkelingen (krimp, vergrijzing) of de kwaliteit van de woningvoorraad en de woonomgeving komen slechts in geringe mate aan bod. In de meeste plannen wordt de invulling van een vitaal platteland vooral gezien vanuit ecologisch en economisch perspectief of zelfs verengd tot de relatie landbouw-natuur: wat is het perspectief voor de landbouw in de context van doelstellingen op het terrein van biodiversiteit, klimaat, bodem, water en energie? Dit levert vele concrete doelstellingen, acties en experimenten op, terwijl andere belangrijke aandachtspunten (bijvoorbeeld op het gebied van dorpsgemeenschappen en leefbaarheid) onderbelicht blijven.

Bovendien ontbreekt voor de relatie landbouw-natuur een stip aan de horizon. Wanneer is het platteland 'vitaal' en op welke manier past een heroriëntatie van de landbouw binnen de ruimtelijke, milieu- en biodiversiteitskaders en -doelstellingen? En hoe zijn die kaders te vertalen zodat daar regiospecifiek op gestuurd kan worden? Ook ontbreekt een infrastructuur om te monitoren in hoeverre lokale en regionale activiteiten bijdragen aan de (inter)nationaal geformuleerde doelen en afspraken op thema's als CO₂, stikstof, biodiversiteit en landschap. Het sturen en monitoren op (inter)nationale doelen met behoud van het eigenaarschap en de creativiteit in de regio's vormt daarmee, maar complexe een belangrijke uitdaging.

Waarom is juist de relatie landbouw-natuur en niet de leefbaarheid impliciet de kern geworden bij de invulling van het concept vitaal platteland? Daarvoor zijn uiteraard duidelijke redenen aan te wijzen, zoals de manier waarop het IBP PV is ingestoken. Weliswaar streeft het programma naar een integrale en interbestuurlijke aanpak (vier overheden met maatschappelijke partners), vanuit de 'grote opgaven op het terrein van voedselproductie, klimaat, waterveiligheid, circulaire economie, biodiversiteit en energie', maar het Rijk wordt in het

programma alleen vertegenwoordigd door het ministerie van LNV. Daarmee wordt het IBP VP gezien als een LNV-programma, als een integraal programma dat sectoraal in de regio is ingestoken. Een gevolg daarvan is dat de nagestreefde integrale aanpak in de regio wordt beïnvloed door nevensgeschikt, of soms zelfs bovengeschikt, sectoraal beleid (zoals de stikstofaanpak).

Het IBP VP voegt slagkracht toe aan bestaande dynamiek rond een complex onderwerp, maar laat ook kansen onbenut

De opgave van een vitaal platteland is een meervoudige, integrale opgave. De uitdaging is echter om deze opgave ook daadwerkelijk integraal te benaderen. De opgaven kennen immers verschillende beleidsarena's, met verschillende verantwoordelijke overheden en partners, verschillende snelheden, verschillende financieringsbehoeften, verschillende kwesties rond draagvlak en verschillende ruimteclaims op de schaarse grond.

Binnen het programma is het de wens om aan te sluiten bij bestaande gebiedsprocessen. Deze wens is niet alleen ingegeven door de gedachte dat het eigenaarschap bij de gebieden hoort, maar ook door de gedachte dat het programma zo al tijdens één kabinetsperiode tot praktische uitvoering kan komen. We constateren dat de programmaorganisatie de praktische uitvoerbaarheid van het IBP VP, ondanks het brede portfolio met plannen, doelen en ambities van de gebieden, te optimistisch heeft ingeschat (onder andere door een vertraagde financiering). We zien daarnaast een leemte tussen de projectdoelen op de korte en de middellange termijn enerzijds en de ambities anderzijds; een leemte die in het programma niet wordt geadresseerd. Dat lijkt een functionele keuze: de haast onvermijdelijke botsing tussen een bloeiende landbouwsector en natuur-, milieu- en landschapskwaliteit bij de uitvoering van de ambities blijft daardoor vrijwel onbenoemd. Zo blijft samenwerken mogelijk, maar dit gaat ten koste van de inhoudelijke scherpte die nodig is om de ambities van het IBP VP te realiseren.

Zonder de projectplannen op regioniveau expliciet te 'framen' in termen van een 'transitie' van het platteland, blijven belemmeringen mogelijk buiten beeld. Maar ook zonder dat de plannen heel duidelijk worden gekoppeld aan langetermijnambities lopen betrokkenen al aan tegen diverse (meer of minder structurele) belemmeringen. Soms hebben die belemmeringen de vorm van bestaande regelgeving of ingesleten routines (bijvoorbeeld dat de aanpak van grote opgaven sectoraal en met verschillende voorwaarden en doorlooptijden wordt ingestoken en in de regio bij elkaar komt) en ideeën. Dat laatste betreft onder andere de hardnekkigheid van 'je gaat erover of niet', dat wil zeggen van de gedachte dat de formele verdeling van verantwoordelijkheden bepalend is voor de keuze om een bepaalde taak op te pakken, ongeacht of dat vanuit een integraal inhoudelijk perspectief gewenst is.

De verandering naar een 'vitaal platteland' wortelt in de mensen die beschikken over kennis van de context waarin een probleem zich manifesteert, en in hun vermogen die kennis te combineren met inzicht in de brede bestuurlijke en maatschappelijke inbedding van de oorzaken van dat probleem. Waar het deze actoren lukt om met hun inzet een oplossing voor dergelijke belemmeringen te creëren, spreken we in deze evaluatie van *small wins*, dat wil zeggen van acties die betekenisvol zijn om belemmeringen voor de beoogde structurele verandering weg te nemen. Voorbeelden van dergelijke betekenisvolle acties zijn de ontwikkeling van een nieuwe regionale bestuursvorm in de Achterhoek (deze is overigens ontstaan los van, en voorafgaand aan, het IBP VP) en de ontwikkeling van een grondbank in Friesland.

Het IBP VP voegt hier vanuit bovenregionaal perspectief slagkracht aan toe. Waar de landelijke programmaorganisatie betrokkenen in de gebieden ondersteunt bij het wegnemen van geïdentificeerde belemmeringen en het vergroten van de impact van hun *small wins*, spreken

wij, in navolging van Termeer en Dewulf (2019), van 'aanjagen'. De evaluatie laat zien dat vanuit het programma de volgende rollen worden opgepakt in relatie tot de gebieden:

- Versterken: bestaande 'energie', dat wil zeggen beweging die voortkomt uit de creativiteit en het doorzettingsvermogen van actoren in specifieke regio's, wordt bekrachtigd;
- Financieren: middelen worden beschikbaar gesteld voor bestaande en nieuwe projecten waarin integraal en interbestuurlijk werken in principe concreet vorm krijgt;
- Verbinden: nieuwe relaties worden gecreëerd door zwakke verbanden te versterken en ontbrekende verbanden tussen bestaande netwerken aan te vullen (onder meer door de nieuwe functie van 'verbinder' tussen Rijk en regio's te creëren);
- Legitimeren: leren-door-doen wordt als aanpak genormaliseerd, met ruimte om projecten 'adaptief' vorm te geven, dat wil zeggen: gaandeweg en naar bevind van zaken, zonder de noodzaak ze reeds bij aanvang volledig af te bakken en dicht te timmeren (dynamisch programmeren);
- Experimenteren: op juridisch vlak wordt experimenteerterruimte gecreëerd om hinderende wet- en regelgeving aan te pakken;
- Wederzijds leren: kennisuitwisseling-op-maat wordt georganiseerd en arrangementen worden in het leven geroepen (waaronder de Werkplaatsen: een verzamelnaam voor community-of-practice-bijeenkomsten en de website waarop informatie wordt gedeeld) zodat partijen onderling kunnen leren;
- Escaleren: informatie over problemen wordt neergelegd bij het bestuurlijk niveau waar oplossingen in principe kunnen worden gerealiseerd (bijvoorbeeld met betrekking tot tekortschietende financieringsinstrumenten);
- Verankeren: het institutionaliseren in bestaande structuren en gremia van ontwikkelingen die voor de beoogde veranderingen van betekenis zijn.

De kracht van het IBV VP ligt vooral in de nadruk op leren. Via de Werkplaatsen faciliteert de programmaorganisatie een gebiedsoverstijgende dialoog en organiseert ze kennisontwikkeling en -uitwisseling tussen de gebieden. Deze Werkplaatsen worden bijzonder gewaardeerd. Tegelijkertijd geven gesprekspartners aan ook behoefte te hebben aan een infrastructuur voor het delen van inspirerende verhalen binnen regio's, in de eigen omgeving ('leren van de buurman').

Ook aan aanvullende rollen is behoefte, zo blijkt uit onze evaluatie. Ten eerste is dat een rol die 'richting geven' en 'inkaderen' combineert: een regierol waarmee de organisatie op inhoud coördineert en helder communiceert vanuit welke (inter)nationale doelstellingen en vanwege welke (nationale) 'transitie' plannen op regioniveau moeten worden uitgewerkt. In de regio's wordt de uitwerking van projecten die deels al gepland waren voor de start van het IBP VP, lang niet altijd heroverwogen in termen van structurele veranderingen op de lange termijn. Hierdoor blijven structurele belemmeringen voor een geïntegreerde aanpak en kansen voor structurele veranderingen vaak onopgemerkt en onbenoemd. Ook blijven latente belangenconflicten vaak buiten beeld, terwijl deze wel geregeld leiden tot vertraging en gevoelens van frustratie.

Ten tweede ontbreekt een rol om de nieuw geformuleerde verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden te consolideren. In de gebieden bestaat er nogal eens twijfel over de vraag of zij de beoogde structurele verandering zelf (mede) vorm kunnen geven, en of gedachten over een gelijkwaardige samenwerking ook in de toekomst bekliven. Frustratie overheerst over het idee, zoals hierboven opgemerkt, dat de Rijksoverheid sectorale programma's 'uitstort' over de regio, met de al dan niet expliciete opdracht die op regionaal niveau geïntegreerd op te pakken en uit te voeren. Wat node gemist wordt, is de vertaling van het adagium 'de regio is aan zet' in een werkbare combinatie van interbestuurlijke

samenwerking, inhoudelijke kaders van waaruit thematische prioritering is af te leiden, en beleidsruimte om de mogelijkheden voor integratie van prioriteiten te verkennen en uit te werken binnen een voor een bepaald thema en specifieke context relevante doorlooptijd, zoals voor de specifieke veenweideproblematiek bestaat.

Vijf handelingsperspectieven

Op basis van bovenstaande conclusies, de bedoeling achter het IBP en de gesprekken die we hebben gevoerd met betrokkenen en tijdens een speciaal hiervoor ingericht seminar over de conclusies, komen we tot de volgende handelingsperspectieven:

Zet publieke waarden centraal

Actoren binnen het IBP VP lopen er tegen aan dat het huidige beleid een focus heeft op 'marktstimuleren'. Het verraadt daarmee een zekere tekortkoming in het denken bij alle vier de bij het programma betrokken overheden (van het ministerie van LNV tot de gemeente): te veel vanuit de markt, te weinig vanuit de vraag welke publieke waarden het programma wil bereiken. Landschap, biodiversiteit, de kwaliteit van lucht, bodem en water, waterberging en waterveiligheid zijn publieke belangen, publieke waarden. Het is aan de overheid om, zoals bij waterveiligheid, de handschoen op te pakken en een alternatief te bieden dat verder gaat dan de markt stimuleren, experimenteren en de regels aanpassen.

Werk aan een gezamenlijke visie voor de lange termijn

Redeneer vanuit de huidige problematiek, maar verbind die met de ambities voor de lange termijn. Bouw aan een gezamenlijke visie, aan een stip aan de horizon en aan een brede achterban voor deze visie. Het kortcyclische karakter van veel landelijk beleid en programma's (zoals het IBP VP) verhoudt zich lastig tot de langere investeringstermijn en planning van ondernemers (zoals boeren) en andere betrokken partijen. Die hebben behoefte aan duidelijkheid en continuïteit. Ook andere overheden kunnen een mismatch ervaren met hun regionale plannen. Geef hen, maar zeker ook (agrarische) ondernemers, bewoners en maatschappelijke organisaties, een rol bij de uitwerking van de nationale kaders voor wat er in de regio moet gebeuren. Benut lokale kennis en initiatieven voor passende oplossingen. Dit vergt een adaptief beleidsontwerp. Een visie voor de lange termijn is immers niet statisch en wat ervaren wordt als problematisch (de 'opgave'), welke prioriteiten worden gesteld en de overeenstemming daarover zijn aan verandering onderhevig.

Creëer duidelijke kaders: regio's vragen daarom

De opgaven voor de landbouw- en energietransitie, natuurherstel en klimaat komen op het platteland in een beperkte ruimte bij elkaar. Daar moet immers ook worden gewoond en gewerkt. In de regio is behoefte aan duidelijke kaders, bijvoorbeeld van het Rijk. De huidige situatie kenmerkt zich door een groot aantal afzonderlijke programma's die in de regio integraal moeten worden uitgevoerd, zoals de Regionale Energiestrategieën, de Kaderrichtlijn Water, de Nationale Omgevingsvisie en de nieuwe wet Stikstofreductie en natuurherstel. Het Rijk zou zelf, als partner, betrokken kunnen zijn bij dit decentrale proces van integratie en prioritering, en zou daarbij tevens moeten zorgen voor de benodigde financiële en juridische instrumenten, evenals voor kennisontwikkeling en kennisdeling. Waarbij het voor de andere overheden zaak is om het bestaande instrumentarium optimaal te benutten voordat ze naar het Rijk kijken.

Verbind beleidsvorming met beleidsuitvoering

Beleidsvorming en beleidsvoering zijn binnen het IBP VP dicht bij elkaar gekomen, maar nog niet dicht genoeg. Bovendien is de wisselwerking tussen de twee onvoldoende structureel verankerd. Breng beleidsvorming en beleidsuitvoering dicht bij elkaar. Creëer meer ruimte voor leren van de uitvoeringspraktijk. Verbind de bestuurskracht van de bestuurders om keuzen aan te scherpen met de kennis van de ambtelijke werkvloer. Zorg dat er ruimte

en tijd blijft voor verticaal leren tussen Rijk en regio en dat hierbij sprake is van tweerichtingsverkeer.

Werk aan een structuur om sectorale aansturing te doorbreken: maatschappelijke opgaven vragen daarom

De huidige sectorale organisatie van zowel Rijk als provincies staat haaks op de behoefte om de uitdagingen rond de landbouw- en energietransitie, natuurherstel en klimaatverandering samenhangend en integraal aan te pakken. Overheden zijn sectoraal georganiseerd en die verkoking belemmert de aanpak van de grote opgaven die op het laagste schaalniveau bij elkaar komen. De complexiteit van de uitdagingen maakt dat het weliswaar ondoenlijk is om op nationaal niveau volledig integraal te werken, maar samenwerken waar dit vanuit de inhoud van de opgave logisch is, kan de bestuurskracht versterken. Zoek per opgave naar een antwoord op de vraag op welke schaal van bestuur het best integraal aan oplossingen kan worden gewerkt.

VERDIEPING

Begrippenlijst

Het Interbestuurlijk Programma (IBP) en het programma Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP) worden gekenmerkt door het streven naar vernieuwing, zowel op bestuurlijk als inhoudelijk vlak. Dat streven vertaalt zich in een 'eigen taal': nieuwe begrippen worden gemunt om aan te geven wat anders en nieuw is ten opzichte van het bestaande. Dat helpt niet alleen om te communiceren over de plannen en bedoelingen van een nieuw beleidsprogramma, maar ook om een nieuw narratief te creëren dat op zijn eigen beurt de gewenste veranderingen helpt realiseren. Taal is immers niet alleen een middel om aspecten van de werkelijkheid te beschrijven en over te dragen, maar ook een medium om een 'nieuwe werkelijkheid' te creëren (Hajer 1993: 44). Bestuurlijke organisaties en beleidsdomeinen kunnen gezien worden als taalgemeenschappen die elk hun eigen manier van spreken hebben ontwikkeld over een bepaalde aanpak. Een 'nieuwe taal' is niet alleen nodig om met anderen buiten de eigen kring over een nieuwe opvatting of werkwijze te communiceren, maar ook om met die taal de opvattingen en manieren van werken buiten de eigen kring te helpen veranderen in de bedoelde richting, bijvoorbeeld in de richting van 'interbestuurlijk samenwerken'. Hoe uitgerijpter een taal is in een bepaalde kring, hoe moeilijker het is om de nieuwe taal ingang te laten vinden.

Dit betekent ook dat bij het optuigen van een nieuw programma waarin werkende weg en 'lerend' toegewerkt wordt naar een vernieuwende aanpak, het begrippenapparaat nog niet is uitgerijpt. Zoals de inhoudelijke invulling ontwikkelt de taal zich gaandeweg. Dat wordt nog eens versterkt als de uitwerking van het programma gepaard gaat met een 'lerende evaluatie' zoals bij het IBP VP (waarvan dit rapport het eindproduct is). Kenmerkend voor die vorm van evaluatie is de terugkerende uitwisseling van bevindingen en reflecties tussen 'onderzoekers en onderzochten' (zie hieronder). Om duidelijk te maken welke begrippen ontwikkeld zijn voor en in het IBP VP-programma, en welke begrippen het onderzoeksteam van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Vrije Universiteit (VU) gebruikt om het programma in kaart te brengen en te analyseren, zetten we beide hieronder in aparte tabellen bijeen.

Tabel 1.1
Begrippen gemunt in het IBP / IBP VP

Ambities	Aan de basis van het brede IBP-programma ligt een 'gezamenlijke ambitie' die voortkomt uit het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' en in de investeringsagenda 'Naar een duurzaam Nederland' van VNG, IPO en de UvW. Deze ambitie houdt in dat de vier overheden zich committeren aan het behalen van inhoudelijke resultaten op drie thema's (klimaatmitigatie, klimaatadaptatie en circulaire economie) 'die alle overheden ondersteunen' (Overhedenoverleg 2018: 11). Voor het IBP VP gaat het om formulering van de inhoudelijke en bestuurlijke beleidsdoelen voor de lange termijn, die vragen om 'structurele veranderingen' voor een 'integrale aanpak opgaven Natuur, Landbouw en kwaliteit van de leefomgeving in het landelijk gebied' (beide citaten Samenwerkingsafspraken 2018: 1, 3).
Dynamisch programmeren	Een breed gedefinieerd, maar weinig gedetailleerd uitgangspunt van het IBP VP is: 'per gebied dynamisch programmeren' (Samenwerkingsafspraken 2018: 1). Dit komt globaal neer op een flexibele inzet van (financiële) middelen waarbij gebieden de vrijheid hebben om tussentijds de ambities

	en doelen te herijken naar gelang de ontstane situatie zonder dat ze hierover uitgebreid verantwoording hoeven af te leggen.
'Gebied' of 'regio'	Beide begrippen worden (afwisselend) gebruikt om de vijftien gebieden aan te duiden die geselecteerd zijn om deel te nemen aan het IBP VP. De gebieden zijn heel verschillend in schaal (tussen of binnen provinciegrenzen; al dan niet meerdere gemeenten omvattend) en historie (sommige gebieden hebben een lange traditie van samenwerken en regionale identiteit, in het andere gebieden is de samenwerking in deze regionale samenstelling nieuw, tot stand gekomen in het kader van het IBP VP).
Gebiedsgericht werken	Onderdeel van een interbestuurlijke aanpak is een 'regionale gebiedsgerichte aanpak' aldus het Overhedenoverleg IBP (2018: 11). IBP-breed wordt ten behoeve van een sterkere samenwerking tussen regio's en Rijk ingezet op gebiedsgerichte samenwerking. Ook met het oog op de opgaven die samen komen in de regio, wordt een 'samenhangende regionale visie en aanpak' essentieel geacht. In de samenwerkingsafspraken wordt een gebiedsgerichte aanpak als ondersteunend en noodzakelijk gezien vanwege de 'grote structuurverschillen tussen gebieden en de opgaven in deze gebieden' (Samenwerkingsafspraken 2018: 1).
Interbestuurlijk programma	Het interbestuurlijk programma (IBP) is een initiatief van meerdere overheden, gericht op het gezamenlijk oppakken van 'maatschappelijke opgaven' (waaronder de energietransitie, woningmarkt- en schuldenproblematiek), bedoeld om de onderlinge samenwerking te verbeteren. De achterliggende gedachte is dat de complexe problematieken zich niet beperken tot bestuurlijke grenzen van de diverse overheden en beleidsterreinen, en veel impact hebben op inwoners en hun leefomgeving. In het geval van het IBP Vitaal Platteland gaat het om vier overheden: Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, die vertegenwoordigd worden in een samenwerkingsverband van respectievelijk het ministerie van LNV en de koepels IPO, VNG en UvW.
Interbestuurlijk samenwerken	Samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen – Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten – om met elkaar maatschappelijke vraagstukken in onderlinge samenhang te adresseren, want die 'passen immers niet naadloos in de indeling van Rijk, provincie, gemeente of een waterschap' (IBP z.j: 6). 'Interbestuurlijke samenwerking is een nieuwe, kansrijke en relevante manier van overheidssturing die vraagt om een andere manier van werken, zowel voor bestuurders als voor ambtelijke professionals' (idem: 27). ¹
Opgave	Met het begrip 'opgave' wordt in het IBP (Overhedenoverleg 2018) bedoeld op diverse hardnekkige maatschappelijke problematieken die voor een oplossing vragen om 'structurele veranderingen' (en) die elkaar raken en versterken op de plaatsen 'where they hit the ground' – in het IBP VP is dat het platteland. De niet nader inhoudelijk uitgewerkte opgaven in het IBP VP zijn daarmee problemen als gevolg van en in samenhang met de gangbare wijze van landbouw voor biodiversiteit, water, leefbaarheid en energie. Kenmerkend voor de begripsvorming van het IBP VP is dat deze complexe opgaven zich niet beperken tot de grenzen van overheden en die van sectoraal georganiseerde overheidsorganisaties. Op regioniveau worden opgaven vaak gezien als sectorale uitdagingen waar (een deel van) een overheid – gemeente, waterschap, provincie voor staat. Zo wordt gesproken over de stikstof-/natuur-/waterkwaliteitsopgave of leefbaarheidsopgave.

¹ IBP Interbestuurlijk programma (z.j.) Een praktische handreiking voor succesvol interbestuurlijk samenwerken. Een praktische handreiking voor succesvol interbestuurlijk samenwerken. Overheidvannu.nl. Via https://vng.nl/sites/default/files/2020-05/een_praktische_handreiking_voor_succesvol_interbestuurlijk_samenwerken.pdf

Opgavegericht werken	Opvallend aan dit begrip is dat het als zodanig nog niet gebruikt wordt in de startdocumenten van het IBP noch van het IBP VP. Wel wordt daar een manier van werken geïmpliceerd die voortkomt uit het idee van een 'vitaal platteland' als resultante van het in samenhang oppakken van diverse 'opgaven' zoals klimaatadaptatie, natuurbescherming, energietransitie, enzovoort (Overhedenoverleg 2018). In externe documenten, en in gesprekken met betrokkenen wordt het begrip wel geregeld gebruikt. In de reflectie op basis van een 'onderzoek op hoofdlijnen' na twee jaar IBP wordt het als volgt gedefinieerd: 'uitgangspunt van opgavegericht werken is dat niet meer vanuit sectoren of doelgroepen wordt geredeneerd, maar vanuit de maatschappelijke opgave. Van daaruit werken betrokken overheden met elkaar samen aan een eenduidige aanpak' (AEF 2020: 11). Van der Steen et al. (2020: 6) definiëren opgavegericht werken als 'werken aan oplossingen voor maatschappelijke problemen op een manier die voorbijgaat aan formele geografische en sectorale indelingen.'
Transitie	Bij aanvang van het IBP VP losjes gebruikte term om de aard ('fundamenteel en structureel', LNV 2019) en omvang ('groot'; 'complex') van de diverse opgaven (met betrekking tot energie, klimaatadaptatie, biodiversiteit, enzovoort) aan te geven, die in onderlinge samenhang moeten worden geadresseerd. Bij aanvang is ook de stapsgewijze benadering in de gebieden benoemd: 'Het gaat om gebieden waar opgaven bij elkaar komen en waar voldoende perspectief is om de komende jaren een betekenisvolle bijdrage te leveren aan een stap in de transitie voor de lange termijn' (Samenwerkingsafspraken 2018:4).
Werken als 'één overheid'	In het IBP VP wordt het werken als 'één overheid' begrepen als een nieuwe aanpak om 'opgaven in het landelijke gebied [die] een grote onderlinge samenhang [kennen]' op pakken: 'De afgelopen jaren [zijn] veel taken en verantwoordelijkheden in het landelijke gebied bij decentrale overheden ... belegd en bevoegdheden scherp zijn afgebakend ('je bent ervan of niet'). [Maar er] is het besef dat de sectoren, gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk elkaar nodig hebben en elkaars partner zijn. Ook maatschappelijke actoren nemen een steeds nadrukkelijker rol bij de uitvoering. Voor hen is het belangrijk dat de overheid zoveel mogelijk met één mond spreekt en overkomt als één overheid' (Samenwerkingsafspraken 2018:2). Met andere woorden, ook samenwerken met maatschappelijke actoren wordt gezien als onderdeel van de nieuwe aanpak: 'Overheden werken ook samen met tal van maatschappelijke organisaties. ... Inwoners, en hun vertegenwoordigende organisaties, komen steeds vaker rechtstreeks in beeld. Niet alleen om praktische redenen als efficiency en draagvlak, maar ook en vooral omdat het beleid er beter van wordt' (IBP z.j.: 13).
Werkplaats	In het kader van het IBP VP (door consultancy Wing) gedurende de looptijd van het programma (vier maal per jaar) georganiseerde (fysieke en online) gelegenheden voor ontmoetingen tussen alle bij het IBP VP betrokken partijen, gericht op uitwisseling en wederzijds leren. Aldus de website van IBP VP: 'De Werkplaats Vitaal Platteland is de Community of Practice van het IBP Vitaal Platteland en is gedurende de looptijd van het programma dé plek waar we leren door te doen.'

Het evaluatieonderzoek van het IBP VP waarin bovenstaande begrippen zijn gemunt en uitgewerkt, hanteert een eigen begrippenkader, gebaseerd op de evaluatie- en transitieliteratuur in samenhang met literatuur uit het domein van het neo-institutionalisme. In tabel 1.2 definiëren we de kernbegrippen zoals gebruikt in de lerende evaluatie, en het daarvoor ontwikkelde 'Evaluatiekader Onderzoeksmethodiek voor het Evalueren van Transformerend Leren en handelen (TLA)' (Huitzing et al. 2020). De begrippen worden nader toegelicht in hoofdstuk 3.

Tabel 1.2**Begrippen gehanteerd in de lerende evaluatie van het IBP VP door PBL/VU**

Aanjaagmechanismen	Aan Termeer et al. (2017) ontleende term voor niet-lineaire hefboomwerkingen waarmee een reeks van 'kleine diepgaande veranderingen' (small wins, zie aldaar) kunnen cumuleren in grootschalige diepgaande transformaties (2017:3). De door Termeer et al. gepostuleerde aanjaagmechanismen dienen in deze lerende evaluatie als sensitizing concepts om inductief de toegevoegde waarde van de IBP VP-programmaorganisatie te duiden, in de vorm van categorieën van activiteiten.
Anders werken	Korte aanduiding van de combinatie van interbestuurlijk, opgave- en gebiedsgericht werken.
Bovenregionaal	Regiogrenzen overschrijdend (zoals in het verbinden van regio's met vergelijkbare problematieken).
Denkraam	Een door Marten Toonder gemunt begrip dat Loeber (2004) heeft voorgesteld als vertaling van 'interpretive frame' (Schön & Rein 1994) waarmee wordt bedoeld op de logica waarmee iemand betekenis geeft aan zijn handelen-in-context, en daarmee op de vaak impliciete samenhang tussen de acties, probleempercepties, en achterliggende normatieve overwegingen. In het kader van de lerende evaluatie gebruikt om de tool (Transformatiedenkraam) aan te duiden die is ontwikkeld op basis van het evaluatiekader, waarmee bij de Werkplaatsen met betrokkenen is gereflecteerd op de samenhang tussen acties, ambities en leervragen (= specifieke formulering van probleempercepties, zie aldaar).
Grensdynamiek	Wrijving die ontstaat op het grensvlak tussen sectoren als gevolg van verschillende geïnstitutionaliseerde ideeën, regels en manieren van werken, die door de wens te veranderen (op een andere manier zaken aanpakken) met elkaar in botsing komen.
Interne dynamiek	Wrijving die ontstaat binnen specifieke sectoren of contexten als actoren inzetten op een andere manier van werken dan gebruikelijk, dat wil zeggen op veranderprocessen 'van binnen naar buiten'.
Leren	In navolging van Schön (1983) begrijpen we 'leren' als reflectie door een actor op zijn of haar gebruikelijke handelingspatronen, en op het vermogen om in het licht daarvan nieuwe, alternatieve handelingsroutines en gedragsopties te conceptualiseren, en deze bovendien als zinvol gaan beschouwen (Loeber et al. 2007). Het gaat kortom niet om 'leren' in de betekenis van 'onderwijzen', zoals gangbaar in het dagelijks taalgebruik.
Leervraag	Een leervraag is een formulering van een vraagzin waarin een tegenstelling wordt benoemd tussen een gewenste situatie (een doel, of ambitie) en een huidige omstandigheid die het realiseren van die situatie belemmert. Een leervraag heeft typisch de vorm van een hoofdzin en een bijzin waarin met behulp van het woord 'terwijl' de ervaren tegenstelling wordt aangegeven (Regeer et al. 2009). Door de tegenstelling als leervraag te formuleren wordt het eigen handelingsperspectief inzichtelijk om de belemmering (of ontbrekende kans) op te pakken.
Lerende evaluatie	Een lerende evaluatie is vorm van formatieve, ex durante-evaluatie, waarin 'leren' en 'evalueren' samenkomen (Verwest et al. 2019). Kenmerkend is de geregelde interactie tussen evaluatoren en betrokkenen bij het geëvalueerde programma om bevindingen tussentijds terug te koppelen, zodat deze meegenomen kunnen worden bij de verdere vormgeving van het programma (dat is emergent) en bijsturing ervan (het is adaptief). Leren heeft hierbij betrekking op reflectie op de manier waarop het geëvalueerde programma en de beleidsinterventies die daaruit volgen, bijdragen aan de beoogde doelen en de herformulering van de doelen zelf, en de samenwerking tussen betrokkenen (Van der Meer & Edelenbos, 2006). In de context van het streven naar

	structurele veranderingen ('transities') heeft leren bovendien betrekking op het vermogen inzichten te ontwikkelen die nodig zijn voor het omgaan met een situatie die als problematisch wordt ervaren en waarvoor geen routinematige oplossing voorhanden is (Loeber 2007). Dat vergt niet alleen reflectie op de 'gebruikelijke' oplossingsstrategieën (zogenoemde eerst-orde-leren; Schön 1983), maar ook op de normatieve en theoretische overwegingen die ten grondslag liggen aan die handelingspatronen (zogenoemde tweede-orde-leren).
Small wins; 'betekenisvolle acties'	Een aan Weick (1984) ontleende term om 'kleine diepgaande veranderingen' (Termeer et al. 2017) aan te geven, in deze lerende evaluatie nader gedefinieerd als acties die betekenisvol zijn voor het wegnemen en/of modificeren van geïdentificeerde (structurele) barrières ofwel voor het identificeren en benutten van kansen hiertoe.
Structurele barrières	Een (institutionele of materiële) horde die niet kan worden geslecht binnen de kaders van het huidige systeem.
Transformatieve verandering	Voortbouwend op De Haan en Rotmans (2018: 227) begrijpen we transformatieve verandering als een 'diepe ... onomkeerbare verandering. Wezenlijk anders denken, anders handelen en organiseren. Het is een radicale verandering, waarbij alles wat vanzelfsprekend is ter discussie komt te staan... [hetgeen] veel ingrijpender, moeilijker en bedreigender [is] dan veranderen' (Rotmans, z.j. interview online)
Transformatie-denkraam	Transformatiedenkraam is de tool ontwikkeld in het kader van de lerende evaluatie op basis van het TLA-evaluatiekader van de lerende evaluatie IBP VP, als praktische operationalisatie om met betrokkenen te reflecteren op de samenhang tussen acties, ambities en leervragen (= specifieke formulering van probleemperecepties, zie aldaar). Het bestaat uit een template waarin de onderlinge samenhang tussen nader in te vullen en uit te werken ambities, leervragen, acties en aanjaagmechanismen in beeld gebracht wordt, met de bedoeling reflectie onder betrokkenen te instigeren.
Transitie	'Een structurele maatschappelijke verandering die het resultaat is van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen op het gebied van economie, cultuur, technologie, instituties en natuur en milieu [en die] tenminste één generatie (25-50 jaar) [vergt]' (Rotmans 2005: 13)
Trekkers	Actoren die het initiatief nemen om veranderingen aan te zwengelen (bijvoorbeeld middels vernieuwende projecten)
Verankeren	Werkzaamheden om fundamenteel nieuwe praktijken en narratieven tot business as usual te maken door middel van verandering in de structuur (waaronder in wettelijke en financiële regels en procedures, cultuur en identiteit van organisaties, verhoudingen tussen actoren, verdeling van verantwoordelijkheden, denkkaders en mogelijk de materiële (infra)structuur) (Loeber 2003; Elzen et al. 2012)

1 Inleiding

1.1 Een 'lerende evaluatie' van het IBP Vitaal Platteland

Nederland is bestuurlijk en ambtelijk in beweging. Erkenning van de hardnekkigheid van de maatschappelijke problemen rond milieu en leefomgeving en in het sociale domein heeft geleid tot discussies over nieuwe vormen van beleidsvoering en governance. Deze discussies zijn in 2018 aanleiding om een 'Interbestuurlijk Programma' (IBP) vorm te geven waarin Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen onderling samenwerken aan een gezamenlijk opgestelde agenda (Overhedenoverleg 2018). Leidende gedachte achter het IBP is dat hedendaagse 'maatschappelijke opgaven' op verschillende niveaus (lokaal, regionaal, nationaal, Europees en mondiaal) tot uitdrukking komen, waardoor oplossingen doorgaans niet binnen het bereik liggen van één overheidslaag. Om toch tot oplossingen te komen is vergaande samenwerking, 'als één overheid', geboden. Het IBP is uitgewerkt in een tiental onderwerpen, waarvan vier in het fysieke domein, drie in het sociale domein en drie domeinoverstijgend.

Het thema 'Naar een vitaal platteland' is één van thema's uit de eerste groep: het fysieke domein. Een IBP Vitaal Platteland (IBP VP) werd voorzien om 'enkele grote structurele veranderingsopgaven' te adresseren die bij elkaar komen in het landelijk gebied. De ondertitel van het programma is 'Integrale aanpak opgaven Natuur, Landbouw en Kwaliteit van de leefomgeving in het landelijk gebied' (IBP VP 2018). Met dit programma willen de betrokken overheden komen tot een 'samenhangende, regio-specifieke aanpak van de transities ... [die] noodzakelijk [is] om een economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland te behouden en te versterken' (IBP VP 2018: 2). Met 'de transities' wordt bedoeld op de klimaat- en energietransitie, de verduurzaming van de landbouw, de biodiversiteitsopgave, de toegenomen maatschappelijke aandacht voor gezond en veilig voedsel en voor een gezonde leefomgeving in samenhang met de demografische ontwikkelingen in Nederland.

Deze veelomvattende focus hebben de vier betrokken overheden – de Unie van Waterschappen (UvW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) en namens het Rijk het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel (LNV) – in juli 2018 bekrachtigd in samenwerkingsafspraken. Zij committeerden zich daarmee aan een proces van 'gezamenlijk[e] sturing aan een gemeenschappelijke agenda' ten behoeve van een gebiedsgerichte aanpak om de verschillende 'transitieopgaves te realiseren' (Samenwerkingsafspraken IBP VP 2018). In het Startdocument van het IBP VP (2018) is dit commitment vertaald in het doel van het programma, geformuleerd als twee onderling samenhangende ambities, inhoudelijk en procesmatig: "[O]p inhoud willen we stappen hebben gezet die de gewenste transitie ondersteunt, en op aanpak, hoe doen we het interbestuurlijk samenwerken. Daarbij is IBP VP er op gericht om zoekend en lerend stappen met elkaar te zetten en kan ook het niet halen van bepaalde resultaten interessante leerervaringen opleveren, die vragen om tussentijdse bijsturing" (2018: 12).

Drie elementen in deze doelstelling maken het IBP VP tot een bijzonder programma. Ten eerste is dat de durf om dergelijke ambitieuze doelen te formuleren. Dat is een bewuste keuze: "Om aan het einde van dit IBP Vitaal Platteland programma iets van resultaten te kunnen laten zien, is het vooraf stellen van de ambitie helpend", zo stellen de opstellers bij de aanvang van het programma. Ten tweede valt op dat de ambities gevat worden in termen van 'transities'. Sinds het transitiebegrif aan het begin van de eenentwintigste eeuw vanuit de academische wereld in het Nederlandse milieubeleid belandde (Kemp & Rotmans 2009),

heeft het een opmars gemaakt binnen verschillende beleidsterreinen. Hoewel die opmars vaak gepaard ging met enige begripsinflatie, is de betekenis in de kern van het concept overeind gebleven: het gaat om een fundamentele, structurele maatschappelijke verandering. Ten derde valt de focus op leren op. In een context die doorgaans wordt gedomineerd door discussies over doelbereik, wordt het accent bewust verschoven naar een zoekende, op bijsturing gerichte aanpak. Er wordt zelfs op gepreludeerd dat leerervaringen worden gewaardeerd, ook als doelbereik uit zou blijven. Deze invulling leidt tot de vraag hoe uit en over het IBP VP valt te leren, op zo'n manier dat de ervaringen kunnen bijdragen aan volgende ambitieuze programma's met een focus op transities. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) kreeg het verzoek van de IBP VP-programmaorganisatie (Verzoekersbrief, LNV, IPO, VNG & UvW, 2019; zie bijlage C) om een antwoord te bieden op deze vraag. In samenwerking met het VU Athena Instituut heeft het PBL daarop een ontwerp uitgewerkt (Huitzing et al. 2020) voor een zogenoemde Lerende Evaluatie. Het voorliggende rapport is het eindproduct van deze evaluatie.

Het PBL heeft het verzoek om een lerende evaluatie van het IBP Vitaal Platteland uit te voeren geaccepteerd, omdat het een interessante uitdaging is een evaluatie te ontwerpen voor een programma dat op zoek is naar de juiste aanpak voor de doelen die het stelt. Het PBL heeft een rijke traditie als het erom gaat nieuwe methoden en ontwerpen te ontwikkelen voor analyse en evaluatie, en te reflecteren – met mensen van binnen en buiten het planbureau – op de vraag hoe methodische keuzen zijn te verantwoorden (Loeber 2017:2). Dit is in het bijzonder aan de orde bij nieuwe vormen van beleid, als in een beleidsproces niet kan worden teruggevallen op routinematig handelen. Het beleidsdoel en de context vragen in zo'n geval om een zoekende aanpak die zich gaandeweg aanpast aan de omstandigheden ('emergente') en om wederzijds leren. Om recht te doen aan het principe dat een evaluatieaanpak past bij het geëvalueerde programma, is een ontwerp-op-maat nodig dat bij kan dragen aan het lerende karakter van het programma.

Bij het ontwerpen van de onderzoeksmethodiek zijn we (onderzoekers van PBL en VU) uitgegaan van de constatering dat het IBP VP, door zijn doelstelling en aanpak, op vier manieren complex is. Ten eerste vraagt de inhoudelijke ambitie van een 'vitaal platteland,' begrepen vanuit de vele bovengenoemde transities, erom handelingsopties te integreren die vaak gezien worden als inherent tegenstrijdig (óf goed voor de economie, óf duurzaam, enzovoort). Ten tweede vergt de interbestuurlijke aanpak een verandering van werkrouines binnen organisatorische en formele kaders die niet meteen en vanzelf meebewegen. Ten derde is die interbestuurlijke aanpak ook nog eens sectoroverstijgend, gegeven de geïntegreerde doelen op de lange termijn, op zowel regionaal als bovenregionaal niveau. En ten vierde is het veelomvattende langetermijndoel van een 'vitaal platteland' belegd in een kortlopend programma met een relatief bescheiden aanvangsbudget (40 miljoen euro). Daarnaast vraagt de focus op 'leren' om een passende aanpak.

Het PBL heeft ervaring met het 'lerend' vormgeven van evaluaties. Eerder heeft het, in samenwerking met VU Athena, een lerende evaluatie uitgevoerd van het 'Natuurpact 2020' (PBL 2020a). Kenmerkend voor een lerende evaluatie is dat de onderzoekers samenwerken met de partijen die betrokken zijn bij het geëvalueerde beleid. We voeren de evaluatie *ex durante* uit, dat wil zeggen tijdens de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid, en niet pas achteraf. Daardoor kunnen we kennis en inzichten uit de evaluatie meteen delen met de betrokkenen en gebruiken om het beleid bij te sturen. Om de methode nader uit te werken voor het IBP VP is de evaluatie in twee fasen opgedeeld. De eerste fase, van mei 2019 tot september 2020, bestond uit empirisch onderzoek en resulteerde in een onderzoeksmethodiek 'voor transformerend leren en handelen' (het evaluatiekader; Huitzing et al. 2020) en een discussiedocument met empirische observaties (PBL 2020b). In de tweede fase, van

september 2020 tot maart 2021, is de onderzoeksmethodiek toegepast in een tweede reeks van empirische observaties en analyses.

Deze lerende evaluatie vindt, zoals gezegd, plaats gedurende de looptijd van het landelijke IBP VP. Het programma is gedurende korte tijd vanuit ambities gericht op de lange termijn. De evaluatie richt zich daarom meer op de vraag of, en hoe, de aanpak werkt dan op het doelbereik. De vragen uit de Verzoekersbrief (LNV, IPO, VNG & UvW, 2019; zie bijlage C) zijn meegenomen in het ontwerp van het onderzoek en de onderzoeksvragen. Daarnaast is het goed te benadrukken dat de evaluatie is gericht op het IBP VP, en niet op de individuele deelnemende gebieden (regio's). Het IBP VP wordt uitgevoerd in vijftien verschillende gebieden, maar voor dit onderzoek hebben we vijf casusgebieden geselecteerd waarbij we kijken naar wat er in de gebieden gebeurt. Het nationale programma eindigde begin 2021, maar in de gebieden loopt de implementatie nog een paar jaar door. Het kan interessant zijn om op een later moment te kijken of de ingezette beweging zich doorzet in de verdere beleidsvorming en -implementatie in de IBP VP-gebieden.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag die richting geeft aan de lerende evaluatie van het IBP VP luidt:

Op welke manier heeft het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP) bijgedragen aan het stimuleren van structurele veranderingen, gericht op het realiseren van een 'vitaal platteland'?

In deze vraagformulering ligt de nadruk op de bijdrage die het programma levert aan de beoogde veranderingen. Hiervoor is gekozen omdat het IBP VP uitgaat van de gedachte dat het in de uitvoering kan voortbouwen op de inspanningen die al gaande waren om 'kansrijke' gebieden verspreid over Nederland te selecteren. Bovendien wordt het inhoudelijk doel niet vooraf gedefinieerd, maar wordt de invulling van wat een vitaal platteland is, overgelaten aan die gebieden. Daarom hebben we het begrip 'vitaal platteland' in de onderzoeksvraag tussen aanhalingstekens geplaatst.

Ongeacht de precieze invulling is duidelijk dat het inhoudelijk doel van het programma wordt gezien in het licht van 'transities' zoals de verduurzaming van de landbouw, de aanpak van de biodiversiteitsopgave en de energietransitie. Vanuit die invalshoek betekent de focus op de 'grote structurele veranderingsopgaven' in het kader waarvan het programma is opgezet, dat de 'basiswaarden van een systeem op de helling' gaan (Hoogland et al. 2008: 97). Gegeven de koppeling tussen de inhoudelijke doelstelling en het idee van interbestuurlijk werken, is dat laatste te begrijpen als een onderdeel van een dergelijke fundamentele verandering. Hoe deze beide ambities – de inhoudelijke doelstelling van een vitaal platteland en de procesmatige doelstelling van interbestuurlijk werken – zich precies tot elkaar verhouden, en hoe die inhoudelijk worden uitgewerkt en ingevuld, zowel op regionaal niveau als op het niveau van de programmaorganisatie, is een empirische vraag. Daarom luidt de eerste deelvraag van het onderzoek:

Hoe geven de betrokkenen invulling aan de ambities van het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP), geformuleerd als 'vitaal platteland' en 'anders werken'?

Inzicht in de specifieke invulling van de ambities is nodig om na te kunnen gaan welke zaken het daadwerkelijk realiseren van die ambities in de weg staan. Juist omdat de doelen op de lange termijn grote structurele veranderingen behelzen, helpt het expliciteren ervan om een licht te werpen op de belemmeringen in het hier en nu. Diezelfde zaken zijn mogelijk geen

belemmering gezien vanuit doelen op de korte termijn, die immers geen structurele veranderingen veronderstellen maar *business as usual*. Of en hoe dat zo is, zo beredeneren we in dit onderzoek (zie hoofdstuk 4), is niet goed objectief vast te stellen: om te begrijpen wat de gewenste omwentelingen naar een 'vitaal platteland' – inclusief een landbouwtransitie, de transitie inzake herstel van biodiversiteit, enzovoort tegenhoudt, is het verstandig te kijken vanuit de blik van de betrokkenen. Die blik biedt ook zicht op de oplossingen die mensen in staat stellen om te gaan met de belemmeringen in hun professionele praktijk. Die oplossingen zijn op hun beurt analytisch interessant omdat daarmee mogelijk de structurele belemmeringen voor het realiseren van de langetermijnambities worden weggenomen. Deze manier van redeneren ligt ten grondslag aan de formulering van de tweede deelvraag:

Welke belemmeringen ervaren betrokkenen in de regio's bij het werken aan een 'vitaal platteland', hoe hebben zij die lerend en handelend opgepakt, en hoe zijn de resultaten daarvan te begrijpen als betekenisvol met het oog op structurele veranderingen?

Omdat er binnen het programma voor gekozen wordt de plannen en dynamiek in de bij het IBP VP betrokken regio's als uitgangspunt te nemen bij de invulling en uitvoering ervan, vormt het antwoord op de vorige twee deelvragen de basis voor het antwoord op de vraag naar de bijdrage van het IBP VP-programma zelf. Dit is de derde deelvraag:

Hoe heeft de programmaorganisatie tezamen met de vier betrokken overheden de belemmeringen helpen verminderen die de regio's ervaren in het licht van de ambities van het programma, door kansen te creëren en te benutten, en door belemmeringen te adresseren die niet op regionaal niveau oplosbaar leken?

De drie deelvragen worden beantwoord in respectievelijk hoofdstuk 4, 5 en 6. Op basis van deze antwoorden trekken we in hoofdstuk 7 conclusies over de centrale onderzoeksvraag. Vanuit deze conclusies reflecteren we vervolgens kort op het programma. Aangezien vragen en antwoorden in deze lerende evaluatie geformuleerd worden in interactie tussen onderzoekers en betrokkenen, bieden deze steeds opnieuw een basis voor reflectie, en voor het gezamenlijk formuleren van handelingsperspectieven voor het vervolg. Inzichten die hieruit voortkomen, zijn bijeengebracht bij wijze van het antwoord op de vraag:

Welke handelingsperspectieven kunnen we afleiden uit deze ervaringen om de 'transities' naar een 'vitaal platteland' verder te brengen en interbestuurlijk werken te stimuleren?

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de strategie die het programma ontwikkelde om verandering te initiëren. Hoofdstuk 3 gaat over de onderzoeksmethodiek, het gebruikte evaluatiekader en de operationalisering daarvan. In de daarop volgende drie hoofdstukken beantwoorden we achtereenvolgens de eerste deelvraag (over de ambities van het programma; hoofdstuk 4), de tweede deelvraag (over de belemmeringen zoals ervaren in de bij het IBP VP betrokken regio's; hoofdstuk 5) en de derde deelvraag (over de bijdragen die de programmaorganisatie levert aan het wegnemen van die belemmeringen en het benutten van kansen om de beoogde dynamiek aan te jagen; hoofdstuk 6). De conclusies, reflecties en handelingsperspectieven komen in hoofdstuk 7 aan de orde.

2 Programma IBP Vitaal Platteland

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP) nader beschreven. Paragraaf 2.2 schetst de context van het programma. Daarbij besteden we aandacht aan achtereenvolgens de problematiek in de gebieden die deel uitmaken van het programma (het VP-deel), het anders samenwerken tussen verschillende overheidsorganisaties om deze problematiek te adresseren (het IBP-deel), en de bredere beleidscontext waaruit het programma is ontstaan. Hierbij komen drie zaken aan bod: het bredere programma waar het IBP VP onderdeel van is, de samenwerkingsafspraken die ten grondslag liggen aan het programma en de positie van het programma binnen de beleidsarena in het landelijk gebied. Paragraaf 2.3 beschrijft het programmaontwerp van het IBP VP nader: de ambities, de aanpak en de organisatie. Paragraaf 2.4 beschrijft het procesverloop van het IBP VP en biedt een overzicht van de activiteiten door de tijd.

2.2 Context van het programma

2.2.1 Opgaven in het landelijk gebied

Nederland staat voor grote opgaven op het terrein van voedselproductie, klimaat, waterveiligheid, circulaire economie, biodiversiteit en energie. Het platteland is cruciaal bij het adresseren van deze opgaven, maar heeft tegelijkertijd op veel plaatsen te kampen met bevolkingskrimp en brede leefbaarheidsopgaven. Uiteindelijk komen al deze opgaven samen in het landelijk gebied, waardoor het nodig is opgavegericht, gebiedsgericht en gebiedsspecifiek te handelen. In de samenwerkingsafspraken (2018) tussen het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel (LNV) en de landelijke koepels (Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW)) wordt ook verwezen naar de noodzaak om te komen tot een 'vitaal platteland'. Daarbij worden drie componenten onderscheiden: economisch vitaal, ecologisch duurzaam en leefbaar.

De ambitie *economisch vitaal* betekent voor het landelijk gebied een gezond landbouw- en voedselsysteem, niet alleen vanwege de voedselvoorziening en leefomgeving maar ook specifiek met het oog op de werkgelegenheid en economie. Naast de landbouw is er in het landelijk gebied ook een belangrijke rol weggelegd voor een bloeiende recreatiesector (bijvoorbeeld als vakantiebestemming of als groengebied nabij de stad) en voor de opwekking van duurzame energie (de windmolens en zonnepanelen die nodig zijn om te voldoen aan de klimaatdoelstellingen hebben ook ruimte nodig in het landelijk gebied).

Een *ecologisch duurzaam platteland* vraagt om een bestendig herstel van de natuurkwaliteit. Het realiseren van bepaalde ruimtelijke, bodem-, water- en milieucondities is noodzakelijk om te voldoen aan de afgesproken natuurdoelstellingen (zoals de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn). Daarnaast zijn natuuropgaven sterk verbonden met de bovengenoemde opgaven voor landbouw en klimaat. Immers, een ecologisch duurzaam platteland impliceert een gezond landbouw- en voedselsysteem en aanpassingen aan de klimaatverandering middels

adaptatiestrategieën (zoals meer ruimte voor water) en mitigatiestrategieën (zoals het aanplanten van bossen en het tegengaan van veenoxidatie).

Een *leefbaar platteland* drukt de wens uit dat het goed toeven is op het platteland; dat er fijn gewoond en gewerkt kan worden. Om een aangenaam 'leven en wonen' mogelijk te maken mogen er op het platteland eisen worden gesteld aan de omgevingskwaliteit. Hoewel de invulling van het begrip 'leefbaarheid' aan verandering onderhevig is (zie voor een overzicht Van Dam 2000), kan er globaal geconstateerd worden dat de volgende aspecten van het dagelijks bestaan aan bod komen: de kwaliteit van de woonomgeving, de werkgelegenheid, het voorzieningenniveau, de kwaliteit van de fysieke omgeving en de kwaliteit van de sociale omgeving. Hoe die precies vorm krijgen, is per gebied verschillend. Het begrip 'leefbaarheid' dient dan ook als meerdimensionaal, meerschalgig, subjectief en relatief geïnterpreteerd te worden.

2.2.2 Anders samenwerken

Het beleid kent een lange traditie met betrekking tot het vitaliseren van het platteland. Rijk en provincies zijn, bezien vanuit de toekomstige Omgevingswet, hoofdspelers in het beleid voor het landelijk gebied. Vanuit het Rijk is LNV het coördinerend ministerie voor het landelijk gebied. Naast zijn kaderstellende rol, is LNV al decennialang betrokken bij buitenstedelijke regio's doordat de Dienst Landelijk Gebied het regionaal gebiedsontwikkelingsproces ondersteunt. In 2010 is hieraan een einde gekomen door de 'knip' in het regeerakkoord-Rutte I, toen het beleid met betrekking tot het landelijk gebied gedecentraliseerd werd naar de provincies. Het Rijk stapte uit de regio, maar bleef wel resultaatverantwoordelijkheid dragen voor (inter)nationale doelen, zoals de richtlijnen voor biodiversiteit, water- en milieukwaliteit en klimaatdoelen. LNV en de provincies bevinden zich sindsdien aan de onderhandelingstafel over de vorming en uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied. Met de hernieuwde aandacht voor de regio in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III in 2017 kregen LNV en de provincies nieuwe gelegenheid om samen op te trekken. Zij namen in 2018 het initiatief om de opgave 'naar een vitaal platteland' toe te voegen aan het opgezette landelijk Interbestuurlijk Programma (IBP), als één van de tien opgaven van dit overkoepelende programma (Overhedenoverleg 2018). Binnen LNV is daar budget voor beschikbaar gesteld. Ook werd gebiedsgericht werken 'opnieuw' opgepakt met de oprichting van de afdeling Gebieden en door middel van interdepartementaal overleg met de andere ministeries die betrokken zijn in het fysieke domein over het landelijk gebied.

Voordat we dieper ingaan op het specifieke IBP Vitaal Platteland, beschouwen we eerst de bredere programmacontext van het landelijk Interbestuurlijk Programma (IBP). Het IBP is gestart in februari 2018 als een gezamenlijk initiatief van het Rijk, de VNG, het IPO en de UvW. Het is opgezet vanuit de gedachte dat samenwerking op verschillende niveaus – zowel binnen overheden, tussen overheden als met andere partijen – nodig is om belangrijke maatschappelijke opgaven in de regio aan te pakken. Immers, maatschappelijke opgaven – zoals het bouwen van nieuwe woningen, versterking van de regionale economie of leefbaarheid in de stad en op het platteland – spelen op meerdere schaalniveaus tegelijk en de oplossingen liggen buiten het bereik van één overheidslaag (Overhedenoverleg 2018:4). Het idee is dat het Rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen daarbij samen, *als één overheid*, meer kunnen bereiken. Volgens het startdocument van het IBP (2018:4-6) liggen hier drie zaken aan ten grondslag: (1) de vervlechting van de maatschappelijke opgaven vraagt om samenwerking; (2) voor het vertrouwen van de burger is opereren als één overheid noodzakelijk; (3) de maatschappelijke opgaven worden meer op sub- en supranationaal niveau aangepakt waardoor het Rijk een 'tussenoverheid' is geworden (PBL 2016). De IBP-aanpak is dus te karakteriseren als een opgavegerichte interbestuurlijke samenwerking, ofwel 'organizing government around problems'. Het IBP belichaamt zo een vernieuwing op twee niveaus: "(1) het organiseren rondom de opgave (binnen en tussen bestuurslagen) en (2) het in gezamenlijkheid 'door elkaar heen' werken aan opgaven (in plaats van opknippen

en verdelen ervan)” (Van der Steen et al. 2020a: 8). Daarnaast kent de aanpak een sterke focus op tijd – ‘samen werken vergt tijd’ – en ruimte voor experimenteren en leren – ‘Er gaan altijd dingen mis, blijf leren!’ – , zoals verwoord in de ‘zeven zekerheden voor interbestuurlijk samenwerken’ (Overheidvannu.nl 2021).

Wat is vervolgens de context van het specifieke IBP Vitaal Platteland? De werkwijze, zoals verwoord in de samenwerkingsafspraken in het kader van het IBP VP, kenmerkt zich door ‘partnerschap’ en richt zich op het simultaan uitwerken van plannen op regioniveau (op basis van “dynamisch programmeren ... als vier overheden met alle betrokken partijen, met ondernemers en bewoners) en op bovenregionaal niveau” (Samenwerkingsafspraken 2018). Bij dit laatste gaat het om het uitwerken van overkoepelende thema’s, in het bijzonder de financiële aspecten, wetgeving (het creëren van ‘experimenteerruimte’), kennis en onderzoek, en leren. LNV, dat heeft getekend als partner op Rijksniveau, neemt daarbij de taak op zich om andere relevante ministeries hierbij te betrekken en deze te bewegen zaken als beleid, regelgeving, en financiën eveneens vanuit de opgaven in de regio’s te bekijken (IBP VP 2018). Ook de provincies hebben aandacht gevraagd voor een sterker onderling contact. Een opdrachtgever karakteriseert dat op de volgende wijze: “elkaars werelden kennen helpt, als jij mijn verhaal snapt en ik snap jouw verhaal, kunnen we het samen verder brengen” (Respondent 10, 22-08-2019). Begin 2018 zijn LNV en de provincies gestart met het ontwerp en de organisatie van het programma, die later zijn vastgelegd in de samenwerkingsafspraken IBP VP (getekend in de zomer van 2018), en met de programma-aanpak (IBP VP 2018). LNV heeft hierbij ook budget ingebracht. Een belangrijk punt voor de opstellers in deze opzet is de sterk uitgesproken wens dat *alle* vier overheden binnen het programma samenwerken. Hoewel het initiatief vanuit LNV en de provincies kwam, is het de wens ook gemeenten en waterschappen aan het programma te verbinden, vanuit het principe ‘handelen als één overheid in het landelijk gebied’. In de startgesprekken die vanaf najaar 2018 in de gebieden plaatsvonden, is eraan vastgehouden dat alle vier overheden aan de eerste gesprekstafel aanwezig waren.

De waterschappen en gemeenten ervaren de samenwerking binnen het IBP VP in een gelijkwaardige rol als nieuw. VNG en UvW hadden voor de start van het programma geen regulier overleg met LNV, deels door de uitvoeringsgerichtheid van waterschappen en gemeenten, maar ook door een ervaren gebrek aan inhoudelijke raakvlakken (vooral bij VNG). De waterschappen hebben vooral te maken met beleidsprogramma’s van het ministerie van Infrastructuur en Water (IenW) rond klimaat en waterkwaliteit (bijvoorbeeld Deltaprogramma/ Nationale Adaptatiestrategie, Deltaplan Agrarisch Waterbeheer en Kaderrichtlijn Water). Gemeenten nemen in het landelijk gebied vooral een volgende rol vanuit de ruimtelijke ordening (Respondenten 9&10, 22-08-2019). Zij hebben er veel aandacht voor de dagelijkse leefomgeving en voor het overeind houden van de regionale en lokale economie, in het bijzonder als gevolg van de demografische ontwikkelingen waar sommige plattelandsgemeenten al decennia mee kampen. De bevolking krimpt en de bereikbaarheid van voorzieningen staat onder druk. Daarnaast komen bij de agrarische bedrijven door vergrijzing en een gebrek aan bedrijfsopvolgers veel stalgebouwen leeg te staan, wat verder bijdraagt aan de demografische krimp op het platteland (deze thema’s zijn bij gemeenten op een landelijk VNG-congres in mei 2018 opgehaald als input voor het programma.) Deelname aan het IBP VP ziet de VNG als een kans om de leefbaarheidsproblematiek op het platteland meer op de beleidstafels te krijgen. Met deze voorwaarde heeft zij namens de gemeenten de samenwerkingsafspraken in het kader van IBP VP getekend (Respondent 11, 18-09-2019).

2.2.3 Beleidsomgeving programma

Het IBP VP staat binnen het (Rijks)beleid niet geheel op zichzelf. Het krijgt te maken met meer beleid (dus buiten de IBP-arena) dat invloed heeft op de beoogde transitie op gebiedsniveau (zie ook paragraaf 6.3.2). Het programma stelt dat IBP VP-gebieden er zelf de

verantwoordelijkheid voor (moeten) nemen dat hun gebiedsvisies aansluiten op de diverse overeenkomsten met andere beleidstrajecten die in de regio spelen. IBP VP-gebieden komen op deze manier dus in aanraking met diverse Rijksdepartementen die beleid voeren in de fysieke leefomgeving (LNV, EZK, IenW, BZK en OCW). Vanuit het programma zijn er ook inhoudelijke dwarsverbanden (zogenoemde potentiële 'crossovers') tussen de opgave 'vitaal platteland' en andere opgaven van het overkoepelende IBP.

De programmaorganisatie heeft zich eraan gecommitteerd om in gebieden 'waar het meerwaarde heeft' (IBP VP 2018: 9) actief in te spelen op de diverse 'crossovers'. In het beste geval gaat het hierbij om onbenutte kansen, maar in andere gevallen kan zich ook schuring tussen verschillend beleid voordoen. De meest voor de hand liggende crossovers zijn volgens het programma te vinden in de inhoudelijke overeenkomsten tussen de vier 'fysieke' opgaven van het IBP. Dan gaat het over de relatie tussen een vitaal platteland, regionale economie, klimaatadaptatie en CO₂-reductie (IBP VP 2018). Anderzijds liggen er volgens het programma op gebiedsniveau inhoudelijke en territoriale dwarsverbanden tussen het IBP VP en de beleidsprogramma's gericht op gebiedsgerichte samenwerking (bijvoorbeeld Regio Deals en Regionale Energie Strategie), ruimtelijk beleid (NOVI – Nationale omgevingsvisie en Omgevingswet) en Europees beleid (bijvoorbeeld Gemeenschappelijk Landbouw Beleid 'nieuwe stijl'). Het gaat hier om een sterk veranderende beleidsomgeving waarin elk programma een ander tijdspad kent. Zo waren bij de start van de IBP VP-uitvoering in de gebieden, in het najaar van 2018, de Regio Deals al ruim een jaar bezig, was de nieuwe landbouwvisie op kringlooplandbouw net gepubliceerd, was het gebiedsproces in de Regionale Energie Strategieën nog niet begonnen, was de stikstofproblematiek nog niet bij iedereen bekend, en waren de NOVI en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid nog onderwerp van landelijk debat.

De wisselwerking tussen gebiedsplannen, vakdepartementen en instrumenten kan lokaal zeer verschillend uitvallen. In alle vijftien IBP VP-gebieden is er een overlap met landsdekend beleid van de Regionale Energiestrategie (RES), de conceptgebieden uit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI-gebieden) en de Deals (zoals Regio Deals, Erfgoed Deals en Green Deals). In de gebieden waar Regio Deals spelen, is er soms bewust voor gekozen beide programma's te combineren. Zo gebruikt de Achterhoek het IBP VP voor het gebiedsproces en de Regio Deal voor de financiering van een aantal projecten hierbinnen. En zo heeft Foodvalley er bij de start van het IBP VP bewust voor gekozen om eerst het traject rond de toegekende Regio Deal in het gebied op orde te brengen (deze regio werd pas in 2020 actief bij het IBP BP). In het kader van de nieuwe LNV-visie over kringlooplandbouw heeft het ministerie er bewust voor gekozen de ingestelde experimentergebieden te koppelen aan bestaande samenwerkingsverbanden waar het aan deelneemt, waaronder enkele IBP VP-gebieden zoals de Achterhoek en Twente (LNV 2019).

2.3 Programmaontwerp

2.3.1 Ambities

Op 17 juli 2018 hebben LNV, IPO, VNG, en de UvW de samenwerkingsafspraken voor de verdere uitwerking van de opgave Vitaal Platteland ondertekend. Hierin onderschrijven ze de gezamenlijke ambitie van het programma als: een 'economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland' (Samenwerkingsafspraken 2018). Om de ambitie concreet te maken en binnen de regeerperiode een stap dichterbij te brengen, zetten zij in op drie doelstellingen: (1) 'de inhoudelijke opgave Vitaal Platteland een stap verder brengen, door een gebiedsgerichte aanpak'; (2) 'het vergroten van de slagkracht van de aanpak in de regio, door bundeling van instrumenten en middelen in maatwerkarrangementen'; (3) 'het vormgeven van

interbestuurlijke samenwerking, waarmee ervaring wordt opgedaan voor toekomstbestendige samenwerking als één overheid' (IBP VP 2018: 6).

Deze ambities zijn gebaseerd op twee redeneringen. Ten eerste wordt ervan uitgegaan dat "de grote structurele veranderingsopgaven in het landelijk gebied vragen om een integrale, regio-specifieke benadering, waarbij opgaven voor landbouw, natuur, kwaliteit van de leefomgeving, milieu en water (nog) meer hand in hand gaan en in samenhang met elkaar worden opgepakt" (IenW 2018: 2). Daarom ligt de focus van het programma op uitvoering in de regio en op het faciliteren van een diversiteit aan inhoudelijke ambities en samenwerkingsverbanden. Ten tweede moet worden geconstateerd dat het een grote opgave is voor overheden om de vele trajecten die in de gebieden spelen, goed met elkaar te verbinden. De complexe maatschappelijke uitdagingen die hiermee verbonden zijn, vereisen een gedeeld probleem-eigenaarschap – niet alleen binnen de regio's maar ook tussen de betrokken overheden en beleidssectoren. Het gaat hierbij immers vaak om problemen die een grensoverschrijdende aanpak nodig hebben. Het in het IBP VP voorgestelde fundament voor de bereidheid om een probleem collectief en actief op te lossen, is 'interbestuurlijke samenwerking'. Hiermee wordt bedoeld op afspraken en acties bedoeld tussen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten om – 'als één overheid' – regiopartijen bij de uitvoering van hun plannen te ondersteunen (LNV 2019). De ambities van het IBP VP onderscheiden zich in de inhoudelijke ambitie van een vitaal platteland (waarin ecologische duurzaamheid, leefbaarheid en economische vitaliteit samenkomen) en de procesgerelateerde ambitie van een (radicaal) andere manier van werken.

Met betrekking tot de *inhoudelijke ambitie van een vitaal platteland* staat in de samenwerkingsafspraken:

Belangrijke transities zijn de klimaat- en energietransitie, de verduurzaming van de landbouw, de biodiversiteitsopgave, de toegenomen maatschappelijke aandacht voor gezond en veilig voedsel en de nadrukkelijker aandacht voor een gezonde leefomgeving die ook samenhangt met de demografische ontwikkelingen in Nederland. [...] Deze opgaven hebben met name grote invloed op de huidige landbouw en het landgebruik en hiermee op de economie (verdiencapaciteit) en leefbaarheid van het platteland (Samenwerkingsafspraken 2018: 3).

In de programma-aanpak van het IBP VP worden de specifieke opgaven als volgt op hoofdlijnen beschreven:

- Gezond en veilig voedsel, geproduceerd door een innovatieve en economisch krachtige agrarische sector die met haar kennis helpt de wereld te voeden. Tegelijkertijd heeft de landbouw in de huidige vorm grote invloed op thema's als gezondheid, klimaat, lucht- en waterkwaliteit, waterbeheer, biodiversiteit en kwaliteit van het landschap.
- Gezonde ecosystemen, die zorgen dat we duurzaam kunnen leven in ons dichtbevolkte land. Ook gezien alle uitdagingen die op ons afkomen als gevolg van de klimaatveranderingen.
- Waardevolle natuur en landelijk gebied waar we van kunnen genieten, wat een belangrijk deel van onze identiteit vormt, die bijdraagt aan een goed economisch vestigingsklimaat en een veilige en gezonde leefomgeving (IBP VP 2018: 5).

Deze drie opgaven zijn vervolgens vertaald naar een gezamenlijke ambitie voor het IBP VP tot "het inzetten van een structurele verandering naar een duurzame landbouw (en) werken aan de klimaatopgave in samenhang met luchtkwaliteit en waterkwaliteit en -beheer" en het "doorgaan met het ingezette beleid voor natuur en biodiversiteit met extra impulsen en het zorgdragen voor een goed toezicht in het landelijk gebied" (IBP VP 2018: 5). Binnen het IBP

VP wordt erkend dat de realisatie van de ambitie naar een economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland een traject is van lange adem. Daarom wil het "inzetten op structurele veranderingen in gebieden waar deze opgaven samenkomen. Inzet is het op gang brengen van processen, waarmee de realisatie van de lange-termijnopgaven dichterbij komt" (Samenwerkingsafspraken 2018: 3). Het betreft de volgende inhoudelijke opgaven die in 'samenhang moeten worden opgepakt', waarbij structurele veranderingen in verschillende domeinen ook zorgen voor een goede landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit:

- Duurzaam beheer van de bodem
- Duurzaam waterbeheer en waterveiligheid, inclusief klimaatadaptatie
- Klimaatmitigatie, waarbij het niet alleen gaat om het voorkomen van de uitstoot van broeikasgassen vanuit de landbouw en de veeweidegebieden, maar ook om CO₂-vastlegging in bodems en bossen en om duurzame opwekking van energie;
- Ontwikkelen en inrichten van de circulaire economie, onder meer door het bevorderen van kringlooplandbouw en het benutten van biomassa uit bossen en natuurgebieden;
- Herstel biodiversiteit in natuurgebieden (o.a. door het verbeteren van de waterkwaliteit en kwantiteit in en bij Natura2000-gebieden), op boerenland (inclusief agrobiodiversiteit) en elders in het landelijke gebied;
- Gezonde en veilige leefomgeving (o.a. asbest, geur, fijnstof, luchtkwaliteit);
- Productie en afzet gezond voedsel, o.a. via regionale ketens; en
- Economische dragers in het landelijk gebied, zoals toekomstbestendige landbouw en versterking recreatie en toerisme als onderdeel van de regionale economie. (Samenwerkingsafspraken 2018: 3)

Met betrekking tot de *proces-gerelateerde ambitie van 'anders werken'* staat in het IBP VP en in de gebieden niet alleen het 'wat?' – ofwel de leefomgevingsopgaven – centraal, maar ook het 'hoe?' – ofwel het governanceproces. In het programma wordt gestreefd naar 'een nieuwe aanpak' (Samenwerkingsafspraken 2018:2), die kan worden ingedeeld langs de volgende lijnen:

- *Opgavegericht*: "De opgaven in het landelijke gebied zijn complex en kennen een grote onderlinge samenhang. [...] De genoemde opgaves en transities zijn niet alleen fors; ze kunnen elkaar versterken of juist conflicterend zijn. Een samenhangende aanpak is daarom essentieel. De uitvoering van de opgaven vraagt om een samenhangende, regio specifieke benadering van landbouw, natuur, kwaliteit van de leefomgeving, milieu, water en andere regionale opgaven." (IBP VP 2018: 16)
- *Gebiedsgericht*: "Er zijn grote structuurverschillen tussen gebieden en de opgaven in deze gebieden, daarom is een regionale aanpak noodzakelijk. De gebiedsgerichte aanpak kan ondersteunend zijn en leiden tot concrete handelingsperspectieven, waarmee ook de doelen gerealiseerd kunnen worden." (Samenwerkingsafspraken 2018:3)
- *Interbestuurlijke samenwerking*: "Hoewel de afgelopen jaren veel taken en verantwoordelijkheden in het landelijke gebied bij decentrale overheden zijn belegd en bevoegdheden scherp zijn afgebakend ('je bent ervan of niet'), is het besef dat de sectoren, gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk elkaar nodig hebben en elkaars partner zijn. Ook maatschappelijke actoren nemen een steeds nadrukkelijker rol bij de uitvoering. Voor hen is het belangrijk dat de overheid zoveel mogelijk met één mond spreekt en overkomt als één overheid." (Samenwerkingsafspraken 2018:2).

In de programma-aanpak van het IBP VP zijn de ambities om interbestuurlijk samen te werken als volgt omschreven:

Het op gang brengen van interbestuurlijke samenwerking, waarmee majeure opgaven en knelpunten waar je elkaar nodig hebt een stap dichterbij komen. Dit doen we door:

- gezamenlijk sturing te geven aan een gemeenschappelijke agenda met afspraken over het vervolgproces, de bestuurlijke regie en wijze van meerjarig interbestuurlijk werken en organiseren;
- te werken met een open agenda met ruimte voor aanpassing en uitbreiding;
- samen op te trekken, open dilemma's en knelpunten te delen om samen verder te komen;
- in partnerschap in twee gelijktijdige uitwerkingen, die elkaar in wisselwerking kunnen en moeten versterken, te weten: per gebied dynamisch programmeren, en landelijk overkoepelende thema's uitwerken ten dienste van de gebieden.
(IBP VP 2018: 6)

Aanpak programma

Om deze ambities te realiseren is in de programmaorganisatie een veranderstrategie opgesteld:

Het IBP Vitaal Platteland is erop gericht om gelijktijdig concreet aan de slag te gaan in gebieden én alle krachten te bundelen vanuit alle overheden. Kortom een veranderstrategie die vernieuwend en versnellend op inhoud en in aanpak is. Daarom willen wij in het kader van het IBP de komende jaren inzetten op: structurele veranderingen in kansrijke gebieden waar per gebied een deel van de [...] inhoudelijke opgaven in samenhang worden opgepakt; (en op) het op gang brengen van interbestuurlijke samenwerking, waarmee majeure opgaven en knelpunten waar je elkaar nodig hebt een stap dichterbij komen. (IBP VP 2018: 6)

Uit deze 'veranderstrategie' kan worden opgemaakt dat de IBP VP-aanpak ernaar streeft als 'één overheid' te handelen en een beleidsarena te creëren waarin regionale initiatieven floren en van elkaar leren (IBP VP 2018). Het gaat om gebiedsgericht en opgavegericht werken met een bottom-up focus, dat wil zeggen zonder van bovenaf te sturen op de inhoudelijke aanpak en het proces in de regio. De samenwerking in het programma vindt plaats volgens het idee van 'dynamisch programmeren' en 'leren door doen' (LNV 2019). Het programma gaat ervanuit dat de realisatie "een traject van lange adem" is, en dat "het IBP één van de manieren is om deze ambitie na te streven" (IBP VP 2018:4). Het IBP VP is ingericht om "zoekend en lerend stappen met elkaar te zetten en kan ook het niet halen van bepaalde resultaten interessante leerervaringen opleveren, die vragen om tussentijdse bijsturing" (IBP VP 2018:12). Het faciliteren van leren binnen, tussen en van gebieden is daarom ook een belangrijk onderdeel van het programma.

In de opzet ligt het uitvoerend initiatief in de regio, terwijl het landelijke IBP VP de activiteiten hieraan ten dienste stelt. In het programma zijn vijftien gebieden geselecteerd (zie paragraaf 2.3.3) die zelf een gebiedsplan opstellen dat bestuurlijk ingebed en afgestemd is met lokale partijen (horizontale afstemming in de regio). De inhoud van de gebiedsplannen vormt voor het landelijk programma het kader voor de activiteiten naar de gebieden toe (Respondent 1, 17-07-2019). Het programma onderscheidt de volgende taken ten dienste van de gebieden: kwaliteit in dynamische planvorming ontwikkelen, experimenteerruimte organiseren, een netwerk aan experts en kennisinstellingen ontsluiten, passende financieringsconstructies ontwikkelen en een praktijkgerichte leergemeenschap oprichten. Daarnaast ziet het landelijk programma een ondersteunende rol naar de gebieden toe bij hen te helpen bij "het

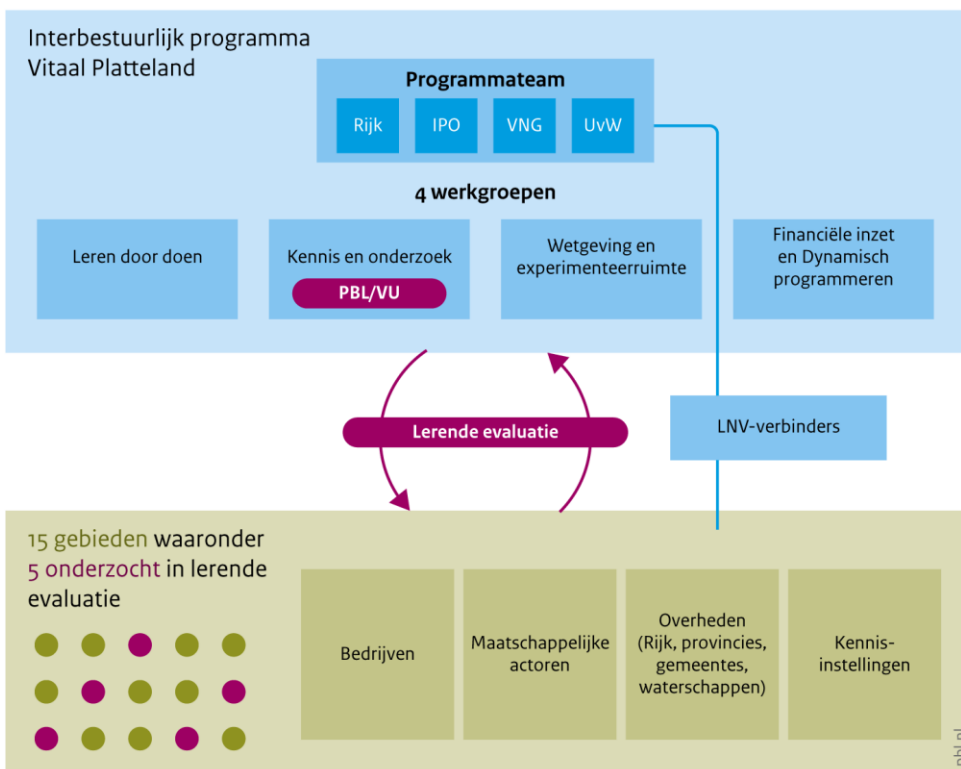
realiseren van rondvoorwaarden voor het agenderen van nieuwe vraagstukken; en inspelen op crossovers van andere IBP opgaven (als 'samen aan de slag voor het klimaat') en daarbuiten" (IBP VP 2018: 7-9). Deze taken zijn in 2018 bij de ontwikkeling van het programma opgehaald uit de beschreven regionale opgaven en behoeften in de gebieden (zogenaamde 'gebiedsfiches'), die onder coördinatie van de programmamanager met de andere overheden zijn opgesteld nadat de gebieden in maart waren geselecteerd (de 'fiches' zijn onderdeel van de samenwerkingsafspraken).

2.3.2 Organisatie van het programma

Voor de uitvoering van het programma zijn een landelijke programmaorganisatie en vijftien gebieden actief. Op landelijk niveau zijn er vier ambtelijke opdrachtgevers, een programmaorganisatie en werkgroepen waarin de vier overheden zijn vertegenwoordigd: Rijk (met LNV als coördinerend ministerie), provincies (IPO), gemeenten (VNG) en waterschappen (UvW). Voor elke werkgroep stellen de overheden capaciteit beschikbaar, direct uit de eigen (koe- pel)organisatie of uit een van de aangesloten decentrale overheden, aangevuld met inge- huurde partijen. Hierna lichten we de belangrijkste actoren en hun interactie in het kader van de programmaorganisatie nader toe (zie figuur 2.1 voor een overzicht).

Figuur 2.1

Opzet programma en lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland



Bron: PBL/VU

Landelijke programmaorganisatie

De landelijke programmaorganisatie (bovenste kader figuur 2.1) is opgebouwd uit een interbestuurlijke programmaorganisatie met werkgroepen voor overkoepelende thema's. Met betrekking tot eerstgenoemde moet vermeld worden dat het IBP VP-programma wordt uitgevoerd in opdracht van de vier betrokken overheden (LNV, IPO, VNG en UvW), waarbij een ambtelijk manager optreedt als opdrachtgever. Het *programmeam*, met ambtelijke

vertegenwoordigers van de vier overheden en een programmamanager en ondersteuner (programmabureau), coördineert de uitvoering van het programma. Voor de invulling van de taken vanuit het programma naar de gebieden toe (zie paragraaf 2.3.2) zijn landelijk vier werkgroepen ingericht en bemenst met vertegenwoordigers van de vier overheden. De werkgroepen richten zich vooral op de uitwisseling van (behoefte en ervaringen uit) de regionale uitvoeringspraktijk met het landelijk beleid en het organiseren van onafhankelijke expertise ter verrijking van de gebiedsprocessen. Binnen deze werkgroepen zijn, volgens de programma-aanpak, programma-acties geregeld op een manier die vraaggericht is en aansluit op de wensen van de gebieden (IBP VP 2018: 7). Dit is georganiseerd via vier thema's, die voortkomen uit de clustering van de behoeften uit de gebieden, zoals opgehaald uit de eerste gebiedsbeschrijvingen (Respondent 1, 17-07-2019). Bij de opzet van het programma krijgt elk thema formeel een verantwoordelijk trekker vanuit de vier overheden en ondersteuning door het programmabureau (IBP VP 2018). Het gaat om de volgende thema's: kennis en onderzoek (trekker: UvW), financiële inzet & dynamisch programmeren (trekker: IPO), leren door doen (trekker: VNG) en wetgeving en experimenteerruimte (trekker: LNV). In de praktijk wordt de organisatie en agendasetting van de werkgroepen door het programmabureau gedaan.

De werkgroep 'Kennis & Onderzoek' is verantwoordelijk voor de organisatie van kennis en onderzoek voor de gebieden in een op te zetten landelijk kennisinfrastructuur voor het landelijk gebied. Vanuit deze rol begeleidt de werkgroep het onderzoek van Wageningen University & Research (WUR) (naar kennisvragen in de IBP VP-gebieden) en het inhoudelijk contact voor deze lerende evaluatie.

De werkgroep 'Leren door Doen' organiseert zogenoemde 'Werkplaatsen' – een verzamelnaam voor community-of-practice-bijeenkomsten en de website (www.werkplaatsvitaalplatteland.nl).

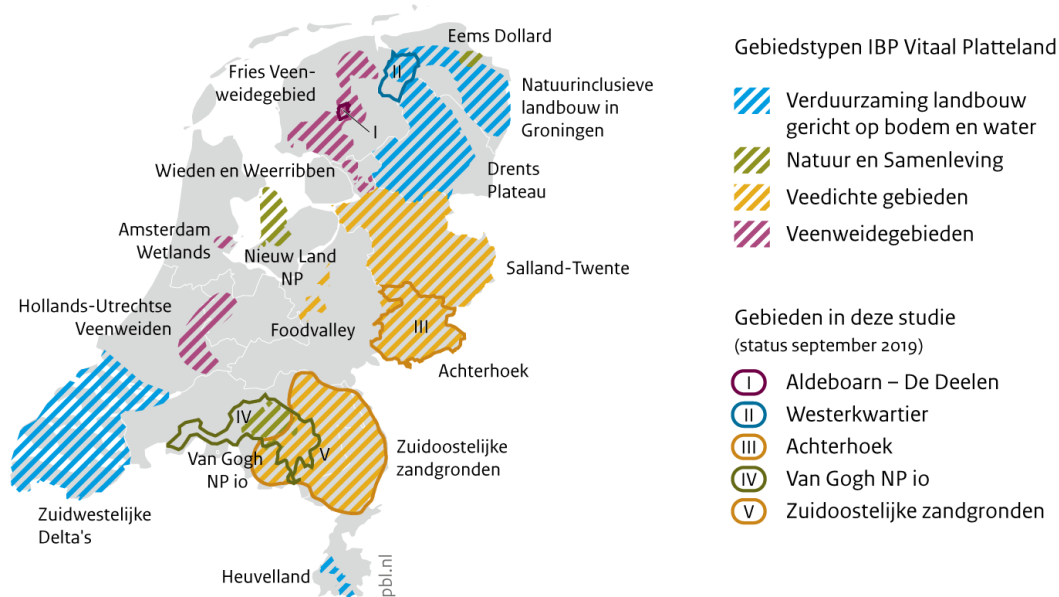
De werkgroep 'Financiële Inzet & Dynamisch Programmeren' richt zich op de begeleiding van de IBP VP-gebieden bij de ontwikkeling van het gebiedsplan, met inhoudelijke reflectie door experts en de organisatie van de financiering van de plannen.

Voor de werkgroep 'Wetgeving & Experimenteerruimte' is een andere invulling gekozen, waarbij LNV de verbinding legt voor de beantwoording van vragen uit de regio over wet- en regelgeving en de gewenste experimenteerruimte.

Elk van de betrokken overheden heeft eigen keuzen gemaakt met betrekking tot de inzet in het programma. Vanuit IPO en UvW waren zowel ambtelijke vertegenwoordigers uit de gebieden als de koepelorganisatie aangesloten bij de programmaorganisatie. VNG heeft ervoor gekozen één vertegenwoordiger van de VNG-afdeling Leefomgeving in te zetten, en geen vertegenwoordiger uit de gebieden. Voor de bestuurlijke afstemming vond terugkoppeling plaats in de bestaande bestuurlijke commissies binnen de koepelorganisaties, waarin ook bestuurders uit de IBP VP-gebieden zitting hebben. LNV, namens het Rijk, heeft zijn inzet vormgegeven vanuit een nieuw opgerichte afdeling: de afdeling Gebieden. Vanuit deze afdeling is een nieuwe functie in het leven geroepen: die van 'LNV-verbinders'. Aanvankelijk vier, en later vijf, LNV-verbinders hebben in het programma tot taak verschillende partijen te verbinden – zowel tussen Rijk en regio als binnen het Rijk (en ook binnen LNV). Vanuit het landelijk programma zijn de LNV-verbinders ook de contactpersonen met de gebieden. Zij koppelen de opgehaalde vragen uit de gebieden terug naar de werkgroepen en verzorgen de communicatie vanuit het programma naar de gebieden.

Figuur 2.2

Zoekgebieden IBP Vitaal Platteland



Bron: IBP Vitaal platteland

Vijftien 'kansrijke' gebieden

In het IBP VP zijn vijftien 'kansrijke' gebieden geselecteerd (onderste kader van figuur 2.1), waar de vier overheden in samenwerking met andere gebiedspartners werken aan de realisering van de ambities ten aanzien van een vitaal platteland (Samenwerkingsafspraken 2018). Elk gebied vertegenwoordigt één van de vier in het programma gehanteerde gebiedstypen: (1) omgaan met bodemdaling, CO₂-uitstoot en waterhuishouding in veenweidegebieden; (2) verbeteren van milieucondities en leefomgevingskwaliteit in veedichte gebieden, (3) samenhang brengen tussen natuur, landbouw en andere economische dragers en (4) verduurzaming van de landbouw gericht op bodem en water. Deze gebieden liggen verspreid over heel Nederland (figuur 2.2).

De zoekgebieden zijn aan het begin van het programma door de provincies – vanuit hun kennis als gebiedsregisseur – geselecteerd op basis van een zestal criteria:

- (1) er is een meerwaarde om met elkaar aan de slag te gaan. Partijen hebben elkaar nodig hebben (wat je alleen kunt, vooral ook alleen blijven doen);
- (2) waar nu al gebiedsproces loopt en energie zit bij partijen om aan de slag te gaan;
- (3) het is praktisch uitvoerbaar in deze regeerperiode;
- (4) er is een multipliereffect aanwezig;
- (5) er is maatschappelijke urgentie;
- (6) de aanpak moet een effect hebben op de maatschappelijke doelstellingen die zijn benoemd. (Samenwerkingsafspraken 2018: 4)

Om vanuit het programma een meerwaarde te kunnen bieden voor het ophalen en oplossen van ervaren belemmeringen in het gebied is hoofdzakelijk uitgegaan van lopende gebiedsprocessen, verdeeld over de provincies (Respondent 1, 17-07-2019). De uiteindelijke selectie is in de landelijke samenwerkingsafspraken vastgelegd.

Sommige gebieden kennen een lange (beleids)geschiedenis, zoals de reconstructie zandgronden, de nationale landschappen en het deltaprogramma bodemdalings- en klimaatgebieden. Andere gebieden zijn relatief nieuw, als gebied (zoals NP Nieuw Land) of als bestuurlijke

organisatie (zoals de Zuidoostelijke zandgronden). In alle gebieden zijn diverse beleidsprogramma's in uitvoering, vaak apart gepositioneerd van elkaar (zoals de ontwikkeling van het Natuur Netwerk Nederland, kwaliteit van natuur, water, bodem- en ondergrond, mestproblematiek, klimaatverandering, omgaan met demografisch krimp, nieuw economisch verdienvermogen en regionale energietransitie).

Figuur 2.2 laat de zoekgebieden zien die in de gebiedsplannen vanaf april 2019 nader zijn ingevuld. De grootte én afbakening van deze gebieden varieert sterk. Sommige hebben in hun gebiedsplan de ambities voor samenwerken geformuleerd voor een breed gebied (zoals Zuidwestelijke Delta), terwijl andere vanuit de inhoudelijke opgave bezien alleen het bijhorende gebied aangeduid hebben (zoals Heuvelland). Een aantal gebieden hanteert voornamelijk bestuurlijke en of plangrenzen (zoals Achterhoek, Nieuw Land en Van Gogh Nationaal Park in oprichting). Alle gebieden hebben in hun gebiedsplannen een nadere selectie van studiegebieden gemaakt waarmee ze actief de koppeling willen leggen met het IBP VP. Het gaat hier voornamelijk om gebieden van pilotprojecten die later kunnen worden opgeschaald naar het gehele IBP VP-gebied (zoals Aldeboarn-De Deelen in het Friese veenweidegebied).

Ten slotte kennen de gebieden een sterke variatie aan bestuurlijke organisaties. Sommige gebieden kennen een overzichtelijke bestuurlijke structuur van één gemeente, één provincie en één waterschap (zoals Westerkwartier), terwijl andere een veelvoud van gemeenten, waterschappen en of provincies in hun gebied hebben (zoals Twente, Hollands Utrecht Veenweide, Zuidwestelijke Delta en Zuidoostelijke zandgronden). Bij een aantal gebieden ligt het initiatief voor de gebiedsontwikkeling meer bij maatschappelijke partijen (zoals Laag Holland, Van Gogh NP i.o. en Aldeboarn-De Deelen), terwijl in andere gebieden een overheidspartij een trekkende rol voor de ontwikkeling vervult (zoals Achterhoek en Zuidoostelijke zandgronden). Ook de rol van het Rijk in de gebieden varieert. In alle gebieden is het Rijk vooral betrokken vanuit beleidsprogramma's (zoals kaderstellend of als subsidievertrekker), terwijl het in enkele gebieden actief als uitvoerende gebiedspartij aanwezig is, onder andere vanuit de Rijkswaterstaat in EemsDollard en Zuidwestelijke Delta). Naast overheden is per gebied verder een diversiteit aan partijen betrokken, waaronder kennisinstellingen (zie overzicht hieronder). Enkele gebieden kennen al een governancestructuur van overheid, ondernemers en onderwijs (zogenoemde 'triple helix', zoals Achterhoek en Food-Valley), terwijl andere gebieden nog aan het begin staan om partners te verbinden (zoals Nieuw Land).

Tabel 2.1
Indicatie van betrokken partners in de vijf gebieden²

Geselecteerde gebieden	Betrokken partners per gebied
Achterhoek	Achterhoekse ANV's; De Marke; Gemeenten (inclusief Lochem en Montferland); ForFarmers; Groot Zevert Vergisting; LTO-Noord; Ministerie van LNV; Ministerie van IenW; Nijhuis Water; Omgevingsdienst Achterhoek; Provincie Gelderland; Rabobank; Stichting Asbesttrein; Waterschap Rijn en IJssel; Vitens; Vruchtbare Kringloop Achterhoek; WUR; Zone College.
Aldeboarn-De Deelen	Stichting Beekdallandschap Koningsdiep – de Nije Boarn; Gebiedscoöperatie It Lege Midden; Provincie Fryslân; Wetterskip Fryslân; Gemeente Heerenveen; Gemeente Opsterland; Gemeente Smallingerland <i>en het ministerie van LNV.</i>
Van Gogh NP i.o.	Provincie Noord-Brabant; Ministerie van LNV; Waterschap de Dommel; Gemeente Tilburg; Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie; Rabobank; Brabantse Milieufederatie; Brabants Landschap (namens de TBO's); Collectief Midden-Brabant; Louis Bolk Instituut.

² Bron: <https://www.werkplaatsvitaalplatteland.nl/home/gebieden/>, laatst bezocht op 6 maart 2021. Bij Aldeboarn-De Deelen en Zuidoostelijke zandgronden ontbrak het ministerie van LNV in het lijstje op de website, deze is voor het overzicht toegevoegd.

Westerkwartier	Collectief Groningen West; Gemeente Westerkwartier; LTO Noord; Ministerie van LNV; Provincie Groningen; Waterschap Noorderzijlvest; Gebiedscoöperatie Westerkwartier (deze gebiedscoöperatie is een bijzondere organisatie, opgericht door ondernemers en overheden. Daarvan zijn onder meer de volgende organisaties strategisch partner: Landschapsbeheer; Staatsbosbeheer; Rabobank; Terra college; en meer dan tien regionale bedrijven en instellingen).
Zuidoostelijke zandgronden	Provincie Limburg; Provincie Noord-Brabant; Waterschap Limburg; Waterschap Aa & Maas; Gemeente Peel & Maas (vertegenwoordigt de Noord-Limburgse gemeentes); Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant (vertegenwoordigt de Zuidoost-Brabantse gemeentes); Regionale samenwerking Noordoost-Brabant (vertegenwoordigt Noordoost-Brabantse gemeentes) <i>en het ministerie van LNV.</i>

2.4 Verloop van het programma

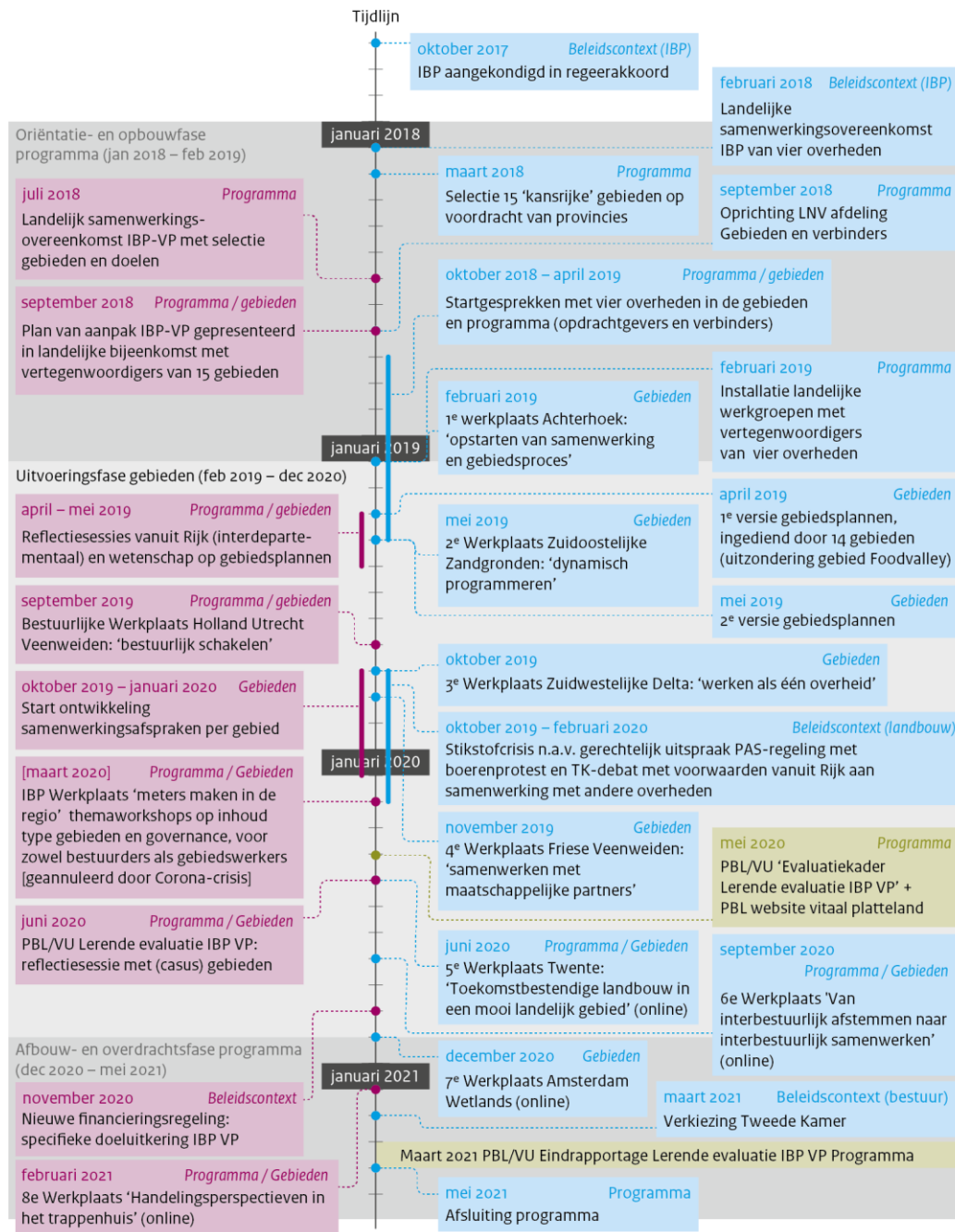
Het landelijk IBP VP liep van begin 2018 tot en met maart 2021 en heeft dus drie jaar geduurd. Voor de gebieden is het programma echter nog niet afgelopen: zij gaan door met de uitvoering van hun activiteiten tot de door hen geformuleerde planhorizon van 2022 tot 2025. Het verloop van het landelijke programma kan in drie periodes worden opgedeeld: (1) de oriëntatie en opbouw van het programma in 2018, (2) de opzet en uitvoering in de gebieden in interactie met de programma-acties in 2019, en (3) de uitvoering in de gebieden met de afronding en overdracht van het programma in 2020-2021 (IBP VP 2018: 10-11). Een overzicht van alle activiteiten van het programma IBP VP en relevante ontwikkelingen in de periode 2017 tot en met 2021 is te vinden in bijlage B. De tijdlijn in figuur 2.3 geeft het verloop van het programma weer.

Vanaf de start van het IBP VP begin 2018 is er haast gemaakt om zo snel mogelijk aan de slag gaan. Nadat het overkoepelend IBP in februari 2018 was ondertekend, is op initiatief van de provincies en LNV de programmaopzet voor de opgave 'naar een Vitaal Platteland' geformuleerd. Ook heeft het Rijk (LNV) een budget van 40 miljoen euro beschikbaar gesteld voor "de integrale aanpak van de veranderingsopgaven in het landelijk gebied" (IenW 2018: 2). De provincies droegen vijftien 'kansrijke' gebieden (zie figuur 2.2) voor, met een inhoudelijke focus op de thema's water, natuur en landbouw. Later, tijdens het uitwerken van de samenwerkingsafspraken en de programma-aanpak, hebben de VNG en de UvW een grotere inbreng geleverd en is de aandacht voor leefbaarheidsvraagstukken (op voordracht van de VNG) in de programma-ambities vergroot. Om invulling te geven aan het dynamisch programmeren en experimenteren is er gekozen "voor een format van afspraken die vooral alle beleidsruimte in de praktijk biedt om gedurende de programmaduur tot 2021 te experimenteren voor het realiseren van de ambities van het programma; geen juridisch vooraf dichtgetimmerd document over doelen, taken en verantwoordelijkheden" (Respondent 1, 17-07-2019).

Voor de gebieden is het programma begonnen in het najaar 2018, met een startgesprek waarbij alle vier overheden aan de gebiedstafel zaten (hierbij moet worden vermeld dat de gebieden toen al bezig waren met het op verschillende manieren adresseren van belangrijke opgaven op het platteland). In dit gesprek is de programma-aanpak van het IBP VP toegelicht en zijn de LNV-verbinders als liaison geïntroduceerd. Voor veel gebieden was dit de eerste keer dat alle vier de overheden in een gebied aan één gesprekstafel zaten (Respondent 7, 19-08-2019).

Figuur 2.3

Processtappen IBP VP van oktober 2017 tot mei 2021



Bron: PBL/VU

Het tweede jaar – 2019 – zou volgens het IBP VP in het teken staan van de opzet en uitvoering in de gebieden. De werkgroepen moesten aan de slag met de vraagstelling uit de gebieden, omdat in het programma de acties en behoeften vanuit de gebieden centraal staan. Op 1 april 2019 waren veertien gebiedsplannen daadwerkelijk opgehaald (Foodvalley trok zich in 2019 tijdelijk uit het programma terug). De programmaorganisatie heeft de gebieden een 'inspiratiedocument financiële inzet & dynamisch programmeren' (IBP VP 2019) gestuurd en twee reflecties op de gebiedsplannen georganiseerd. Een interdepartementale consultatie van de vakdepartementen in de fysieke leefomgeving (LNV, IenW, BZK, EZK, en OCW) gaf schriftelijk feedback op de gebiedsplannen daar waar die plannen raakvlakken hadden met lopende programma's bij de departementen. De tweede reflectie was een expertsessie in de Utrechtse Villa Jongerius. Tijdens deze sessie bespraken experts van universiteiten en Rijkskennisinstituten de gebiedsplannen met de betrokkenen uit het gebied in kwestie en met geïnteresseerden uit andere gebieden. Deze feedback hebben de gebieden gebruikt om het gebiedsplan aan te passen.

In dit tweede jaar is ook de wijze opgepakt waarop het Rijksbudget aan de gebieden werd toegekend en toegedeeld. In juni 2019 haalden de LNV-verbinders bij de gebieden een overzicht op van de voor de gebiedsplannen benodigde financiële middelen.

De overheden zetten zich financieel in voor een budget van in totaal 198 miljoen euro.³ De Rijksbijdrage van 40 miljoen euro was afkomstig uit de envelop 'natuur en waterkwaliteit' en werd aangevuld met 10 miljoen euro specifiek voor de veenweidegebieden. Daarnaast committeerden de medeoverheden zich voor 148 miljoen euro in totaal (LNV 2019, LNV 2020a). Per gebied zijn in het najaar van 2019 besprekingen gevoerd over samenwerkingsafspraken met de betrokken partijen (zowel overheden als gebiedspartijen), in navolging van de landelijke afspraken IBP VP uit 2018. In deze afspraken is de financiering geregeld en is de governancestructuur vastgelegd. Het Rijk heeft deze afspraken uiteindelijk niet medeondertekend omdat gekozen was voor de uitkeringsvorm van het Rijksbudget (zie tekstbox 6.2 in paragraaf 6.3.2).

De LNV-verbinders inventariseerden bij de gebieden de vragen over kennis en onderzoek en experimenteeruimte voor wet- en regelgeving. Tevens startten de Werkplaatsen, die werden ingezet voor kennisuitwisseling en community-vorming tussen de gebieden. De programmering van de Werkplaatsen richtte zich eerst vooral op 'kennismaken met de gebieden en hun opgaven', 'anders werken' (gebiedsgericht en opgavegericht werken) en 'interbestuurlijk samenwerken'. Om de bestuurlijke betrokkenheid bij het programma te versterken werd in september 2019 in Zegveld een bestuurlijke Werkplaats gehouden. Latere Werkplaatsen waren meer gericht op inhoudelijke thema's zoals natuurinclusieve landbouw en gebiedstypen zoals veenweide (voor meer over de Werkplaatsen, zie verslagen op www.werkplaatsvitaalplatteland.nl). Daarnaast hebben de LNV-verbinders contacten tussen de gebieden en departementen gelegd voor gesprekken over regionale vragen die raken aan departementaal beleid. In die tijd ging ook de lerende evaluatie van het PBL en de VU van start met gesprekken met betrokkenen binnen de programmaorganisatie en een selectie van gebieden (zie hoofdstuk 3).

In het derde jaar – vanaf 2020 – begon in de meeste gebieden de uitvoering. Pas na de totstandkoming van de financieringsconstructie van het Rijksbudget gingen in veel – maar niet alle – gebieden diverse pilots in uitvoering. De programmaorganisatie legde dat jaar de focus vooral op het van elkaar leren en op het condities creëren voor experimenteren en kennisontwikkeling. In diverse vormen van digitale Werkplaatsen, opgestart vanwege Coronabeperkingen in het fysiek samenkomen, heeft een groot aantal betrokkenen in de gebieden en

³ Het interne IBP VP-document 'IBPVP - verdelingsvoorstel naar gebieden / overzicht financiële vraag uit gebieden' van 21 juni 2019 spreekt van 226 miljoen, inclusief 28 miljoen niet nader gespecificeerde 'andere Rijksmiddelen'.

daaromheen op diverse inhoudelijke thema's kennis en ervaringen kunnen opdoen. Het programma heeft vragen uit de gebieden gestimuleerd en vraagarticulatie ondersteund, onder andere door WUR-expertise aan te vragen voor onderzoeksontwikkeling in de gebieden. Ook heeft de programmaorganisatie landelijk contact gezocht om het anders werken in te bedden en te borgen binnen nieuwe Rijksbeleidsprogramma's, zoals het Programma natuur en het Interbestuurlijk programma 'Veenplan 1e fase' (Werkplaats Vitaal Platteland 2021; LNV 2020b). Ervaringen uit IBP VP zijn verder gedeeld binnen het landelijk IBP en met lopende onderzoeken naar één overheid, zoals van de Studiegroep IFV (Commissie Ter Haar), NSOB en AEF (Studiegroep IFV 2020; Van der Steen et al. 2020, AEF 2020).

Tijdens het laatste deel van het landelijk programma in 2021 lag de focus bij de programmaorganisatie op de eigen 'oogst en overdracht'. Hoewel het landelijk IBP VP in maart 2021 is gestopt, was op dat moment de uitvoering van het programma in de gebieden nog volop aan de gang met de opgestarte projecten en samenwerking. "Het IBP VP stopt hier niet, maar staat juist op het punt te beginnen." De programmaorganisatie vindt het derhalve belangrijk om de borging van het programma goed te regelen om een goed verloop van de activiteiten in de gebieden te verzekeren. Zo zijn lessen en inzichten gedeeld en samengebracht in een digitaal magazine getiteld 'Vitaal Vooruit'. De vier opdrachtgevers van het IBP VP besluiten om een 'borgingsperiode' in te richten voor de periode mei-december 2021. Daarmee wordt "enerzijds een lichte doch betekenisvolle ondersteuning aan de opgebouwde community gegeven en biedt het anderzijds ruimte voor koepels, ministerie LNV, overheden en gebiedspartijen om kansen voor verbinding en borging met andere beleids- of kabinetsinitiatieven te zoeken en in te richten"⁴.

⁴ Dit is verwoord in de interne IBP VP notitie 'Opdrachtformulering Werkgroep IBP VP borgingsperiode', maart 2021.

3 Evaluatieaanpak

3.1 Inleiding

Door zijn opzet en doelstelling is het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP) op verschillende manieren complex, zo constateerden we in hoofdstuk 1. Het is in de eerste plaats complex vanwege het doel (komen tot een 'vitaal platteland'), dat de ontwerpers van het programma formuleren in termen van een ambitie en plaatsen in een transitieperspectief (klimaatadaptatie, natuurbescherming, energietransitie, transitie van de landbouw, enzovoort). Daarmee wordt het beoogde resultaat van een 'vitaal platteland' gepositioneerd als een langetermijndoel: een doel dat bovendien vraagt om 'structurele veranderingen' en een 'integratie van opgaven.' Ook qua opzet is het programma complex, als gevolg van de procesdoelen die de ontwerpers formuleren. Het programma moet interbestuurlijk vorm krijgen, op twee niveaus: op regionaal en op bovenregionaal niveau. Een perspectief op de regio is nodig om de samenhang tussen functies en thema's in de fysieke ruimte (zoals energie, water, huisvesting of voedselproductie) in beeld te brengen, en daarmee een inkijkje te geven in wat doorgaans beleidsmatig gescheiden is. Wat niet met zoveel woorden genoemd wordt in de ontwerpende teksten van het IBP VP maar wel hieruit volgt, is dat het programma daarom een sectoroverschrijdende aanpak behoeft: 'opgavegericht werken' betekent dat betrokkenen voorbij hun specialistische functieomschrijving moeten kijken om problemen op het platteland die elkaar raken en versterken (zoals droogte en verlies van biodiversiteit; stikstofuitstoot en werkgelegenheid, enzovoort), in hun onderlinge samenhang te adresseren.

De focus op de onderlinge samenhang van uiteenlopende problemen en op de samenhang tussen regionale ontwikkelingen en landelijke ontwikkelingen maakt het IBP VP niet alleen tot een complex maar ook tot een bijzonder programma. Het programma breekt met de trend in het landbouwbeleid van de afgelopen decennia, waarin de Rijksoverheid een actieve sturing van landbouwontwikkelingen steeds meer heeft losgelaten en heeft overgelaten aan de markt (Vink & Boezeman 2018). Beleidsformulering op nationaal niveau en beleidsuitvoering in de regio's zijn daardoor uit elkaar gegroeid. Waar het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel (LNV) zich meer is gaan richten op economisch grote spelers in het voedselsysteem dan op de agrarische ondernemers, stelt het IBP VP-programma de laatsten en hun context, hun gebied, juist weer centraal. Bijzonder is bovendien dat het programma die focus op wat er 'hier en nu' in de gebieden gebeurt, koppelt aan langetermijndoelen en ook nog eens van de aanpak wil leren. Het denken over structurele veranderingen, opgevat als een 'transitie', ligt hieraan ten grondslag.

Bij het ontwerpen van de evaluatie hebben we die kenmerken als uitgangspunt genomen. Voortbouwend op inzichten uit de wetenschap (onder meer Geels & Schot, 2007; Grin et al., 2010), begrijpen we het streven om een transitie te bevorderen ruwweg als het genereren van energie en beweging in het licht van een langetermijndoel dat een fundamenteel andere inrichting van (een deel van) de samenleving vergt (zie voor een nadere toelichting paragraaf 3.2). De vraag is hoe die beweging in beeld gebracht kan worden, op zo'n manier dat duidelijk wordt of het 'de goede kant' op gaat, en of de energie doelmatig wordt ingezet. Omdat het uiteindelijke doel in de verre toekomst ligt, kunnen zulke evaluatieve vragen doorgaans niet beantwoord worden op basis van een doelbereikingsevaluatie. En aangezien bij het werken aan transities het bijstellen van doelen kan getuigen van voortschrijdend

inzicht (doelen zijn vaak 'emergent'⁵), lenen ook zogenoemde tussendoelen zich doorgaans niet voor het uitwerken van een ex-post-, summatieve evaluatie (vergelijk Scriven 1996).⁶

Transitie-inspanningen zijn bijzonder geholpen met een formatieve evaluatie gericht op het gaandeweg informeren en helpen bijsturen van de inspanningen, namelijk door reflectie en leerprocessen te bevorderen (Forrest & Wiek 2014; Taanman 2014; Van Mierlo et al. 2010). Vanuit deze overwegingen hebben we, voortbouwend op de eerdere ervaringen die het PBL en de VU hebben met leren in combinatie met evalueren (PBL & WUR 2020; Matthijssen et al. 2020), voor het IBP VP een 'lerende evaluatie' ontworpen.

3.2 Een 'lerende evaluatie' van het IBP VP

In een lerende evaluatie komen 'leren' en 'evalueren' samen (Verwest et al. 2019). In de context van een evaluatie heeft het leren twee betekenissen: 1) reflecteren op de manier waarop het geëvalueerde programma en de beleidsinterventies die daaruit volgen, bijdragen aan de beoogde doelen (die vaak ook nog in beweging zijn, voegen Verwest et al. 2019 daar nadrukkelijk aan toe), en 2) leren door de betrokkenen over en in het kader van het programma, inclusief over hun samenwerking (Van der Meer & Edelenbos 2006). In de context van het streven om 'transities' in gang te zetten, zoals bij de lancering over het IBP VP werd gesteld, krijgt leren er een specifieke betekenis bij. Leren heeft in deze context betrekking op het vermogen de inzichten te ontwikkelen die nodig zijn om te kunnen omgaan met een situatie die als problematisch wordt ervaren en waarvoor geen routinematige oplossing voorhanden is (Loeber 2007). Dat vergt niet alleen een reflectie op de 'gebruikelijke' oplossingsstrategieën (het zogenoemde eerst-orde-leren; Schön 1983), maar ook op de normatieve en theoretische overwegingen die aan die handelingspatronen ten grondslag liggen (het zogenaamde tweede-orde-leren). Er is sprake van leren in de hier bedoelde betekenis als betrokkenen in staat zijn gebruikelijke handelingspatronen te herzien en nieuwe, alternatieve gedragsopties te conceptualiseren, en als ze deze bovendien als zinvol gaan beschouwen (Loeber et al. 2007).

We leggen hier de nadruk op leren als reflectie op wat gebruikelijk en routine is, zowel wat betreft de bestaande formele structuren als wat betreft 'de macht der gewoonte', omdat bij een transitie niet alleen de oplossingen om een heel andere, nieuwe, blik vragen maar ook de problemen die geadresseerd worden. Volgens de centrale stelling uit de transitiestudies (Grin et al. 2010: 103, 228-231; Grin 2020) evolueren probleemdefinities samen met de praktijken en (institutionele, discursieve en materiële) structuren waarin ze worden geformuleerd. Is de trend in het landbouwbeleid van de afgelopen jaren bijvoorbeeld dat de Rijksoverheid landbouwontwikkelingen steeds meer overlaat aan de markt, dan worden de problemen in de landbouw begrepen als marktproblemen en worden oplossingen gezocht die die markt beïnvloeden (marktstimulatie, marktregulering). Dit betekent dat geheel nieuwe probleemdefinities fundamentele veranderingen in de dominante praktijken en structuren met zich meebrengen (bijvoorbeeld in de bestaande institutionele scheiding tussen sectoren als landbouw, water, enzovoort, die historisch is gegroeid). Het zoeken naar oplossingen (beleidsmatig of anderszins) voor die aldus geformuleerde problemen is dan niet alleen een inhoudelijke puzzel, het vraagt er ook om de belemmeringen te adresseren die voortvloeien uit

⁵ Emergent: voortkomend uit het proces, niet van tevoren te bepalen.

⁶ Een bekende indeling in de evaluatieliteratuur is het onderscheid tussen summatieve en formatieve evaluatie, naast bijvoorbeeld 'procesevaluatie versus *outcome* evaluatie' of 'conceptueel gebruik versus instrumenteel gebruik' van evaluaties. Het onderscheid tussen summatief en formatief heeft betrekking op het gebruik van een evaluatie en wordt bepaald door de context waarvoor een evaluatie is bedoeld. Samenvattend wordt bij een summatieve evaluatie gekeken of van tevoren gestelde doelen zijn behaald, met de bedoeling verantwoording af te leggen over een beleidsprogramma. Bij een formatieve evaluatie wordt gekeken naar de voortgang en wat nodig is voor progressie, met de bedoeling het beleidsprogramma te verbeteren (Cousins & Shulha 2008; Scriven 1996).

de spanning tussen 'oude' praktijken en structuren en 'nieuwe' probleemdefinities. Om die spanning op te lossen zijn structurele veranderingen nodig (zie Markard et al. 2012 voor een overzicht van de literatuur hierover).

Dergelijke vormen van leren zijn niet eenvoudig te bewerkstelligen. De vraag is bovendien of die hier aan de orde zijn: is het IBP VP te begrijpen als een transitieprogramma? Weliswaar werd het begrip 'transitie' bij de start van het IBP VP gebruikt (zie hoofdstuk 1) maar, zoals daar gesteld werd, het begrip is inmiddels gangbaar in veel beleidscontexten en wordt soms 'losjes' gebruikt als synoniem voor verandering. Onze analyse, in de eerste fase van het onderzoek, leidde tot de conclusie dat het IBP VP inderdaad een transitieprogramma bedoelt te zijn. Dat staat nog los van de inbedding bij de start van het IBP in de bredere beleidscontext waarin sprake is van diverse 'transities' (met betrekking tot energie, klimaatadaptatie, biodiversiteit, enzovoort). Cruciaal in onze ogen is de combinatie van de focus van het IBP VP op 'fundamentele en structurele veranderingen' (LNV 2019, zie hoofdstuk 2) met vernieuwende probleemdefinities. In het laatste geval gaat het zowel om probleemdefinities met betrekking tot de samenhang van 'opgaven' – waarvoor een geïntegreerde, gebiedsgerichte aanpak een oplossing zou bieden – als om probleemdefinities met betrekking tot de werkwijze van overheden – waarvoor een aanpak om sectoroverstijgend en cross-sectoraal te opereren als 'één overheid' een oplossing kan zijn. Deze probleem-oplossingscombinaties uit het ontwerp van het IBP VP maken dit programma per definitie tot een transitieprogramma.

Lag bij het ontwikkelen van de evaluatieaanpak de focus in eerste instantie op de evaluatieliteratuur, het hierboven beschreven inzicht zorgde ervoor dat die focus verschoof naar de transitieliteratuur. Vanwege de specifieke functies die evaluatie bij transities heeft, in combinatie met de uitdagingen waar transitie-inspanningen evaluatoren voor plaatsen (zie bijvoorbeeld Luederitz et al. 2017), heeft het onderwerp zich tot een aparte stroming in de transitieliteratuur ontwikkeld (zie Brussels et al. 2013). Wat hierbij opvalt, is dat de ontwikkelde evaluatiebenaderingen heel divers zijn. Dat komt deels door de enorme variatie aan perspectieven op transities, en aan perspectieven op het management van transitieprocessen waar de evaluatievormen mee corresponderen. Voorbeelden zijn onder andere Transitie-management (Loorbach & Rotmans 2006), het Multi-Level Perspective (Geels 2002) en de aanverwante governance-aanpak van Strategisch Niche Management (Kemp et al. 1998), de Technological Innovation Systems-benadering (Hekkert et al. 2007), en het practice-perspectief op systeemverandering (Spaargaren et al. 2011; Hoffman & Loeber 2016).

Bij de uitwerking van de evaluatieaanpak hebben wij ons laten inspireren door het *small wins*-sturingsperspectief voor transitie-management van Termeer et al. (2019). Enerzijds omdat de doelen van het IBP VP zijn geformuleerd als 'provocerende ambities' voor de lange termijn. Anderzijds omdat de keuze om bestaande projecten in de uitvoering van het programma te incorporeren doet vermoeden dat op korte termijn vele verschillende 'kleine stapjes' worden gezet. Bij het uitwerken van een aanpak om middels zogenoemde kleine stapjes te komen tot systeemverandering bouwen Termeer en collega's voort op het werk van Weick (1984) en Lindblom (1979). Interessant aan hun raamwerk is dat zij de elementen van provocerende ambities en kleine veranderingen bij elkaar brengen en daar het element 'aanjagen' aan toevoegen. Aanjaagmechanismen definiëren de auteurs (Termeer & Dewulf 2019: 305, voortbouwend op Garud & Kumaraswamy 2005; Plowman et al. 2007) als "propelling mechanisms as chains of events that reinforce themselves through feedback loops with an amplifying effect on an initial small change so that it becomes larger and stronger, or intensifies and escalates its consequences." Door deze formulering leek het small wins-raamwerk een goede basis te vormen voor het evaluatieontwerp voor het IBP VP. Daarin zouden de inspanningen van de IBP VP-programmaorganisatie geduid kunnen worden in termen van het al dan niet 'aanjagen' van wat er in de regio's rond een 'vitaal platteland' gebeurt.

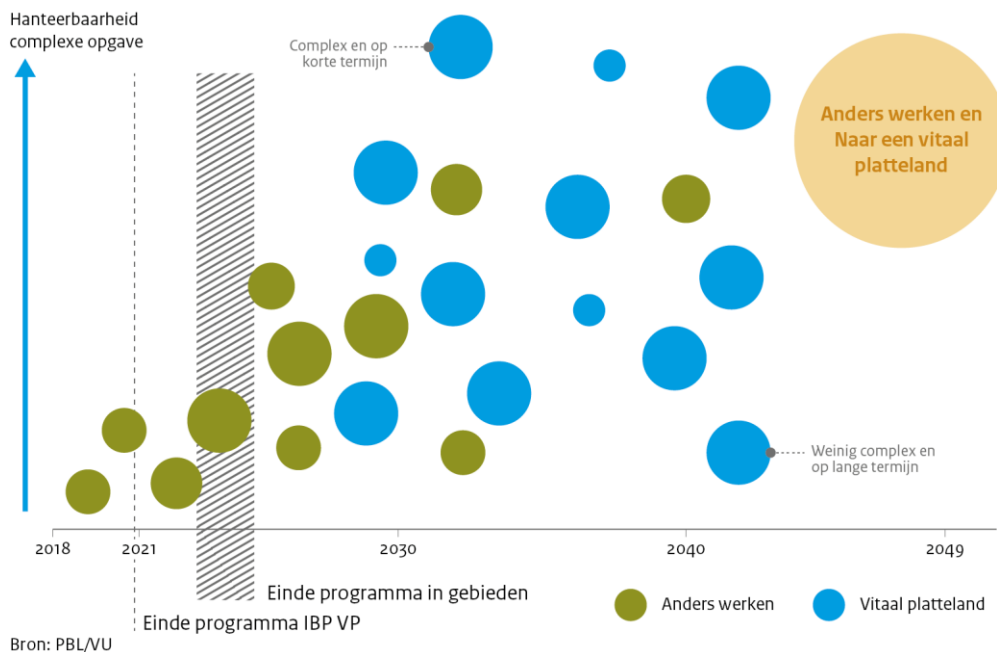
Hoewel de auteurs het kleine-stapjes-perspectief voor op transitie gerichte beleidsinterventies ook hebben gepresenteerd als evaluatieraamwerk (Termeer & Dewulf 2019), bleek dat raamwerk zich toch niet goed te laten uitwerken tot een voor het IBP VP geschikte evaluatiebenadering. Zowel de kernbegrippen 'small wins' als 'aanjagen' bleken onvoldoende geoperationaliseerd om houvast te bieden bij het in beeld brengen van de in en door het IBP VP gegeneraliseerde dynamiek. Bovendien bood het evaluatieraamwerk geen basis om in beeld te brengen wat een onderzocht programma niet bewerkstelligt: de blik van de evaluator in het raamwerk van Termeer en Dewulf volgt die van de actoren wier werk wordt geëvalueerd. Deze blik 'van binnen' (dat wil zeggen, kijkend door de ogen van de betrokkenen) is essentieel, maar behoeft voor een volledige evaluatie aanvulling met een blik van de evaluator als buitenstaander. Daarnaast wordt binnen het raamwerk de rol van leerprocessen bij een transitiegerelateerde dynamiek niet uitgewerkt. Leren komt hooguit in beeld in de vorm van het globale idee van *leren-door-doen*, dat gezien wordt als één van de aanjaagmechanismen. Deze overwegingen hebben ons ertoe gebracht ons bij de uitwerking van de evaluatieaanpak voor de lerende evaluatie van het IBP VP te laten inspireren door het small wins-raamwerk van Termeer et al., en daarbij op zoek te gaan naar mogelijkheden om het raamwerk uit te werken op een manier die tegemoet komt aan bovenstaande bezwaren en past bij de kenmerken van het programma. In de uiteindelijke uitwerking hebben we ons laten leiden door die kenmerken. Hieronder lichten we de keuze voor onze methodische uitwerking toe aan de hand van diverse kenmerken van het IBP VP-programma, die we in de eerste fase van het onderzoek identificeerden.

3.2.1 Focus: langetermijndoelen in combinatie met een korte looptijd

Een eerste kenmerk dat diende als bouwsteen bij het ontwerp van het evaluatiekader, was de keuze van het IBP VP om het programma te richten op als *ambities* geformuleerde inhoudelijke en bestuurlijke doelen voor de lange termijn. Aangezien de looptijd kort is, wil het programma een impuls geven aan het in samenhang oppakken van meerdere transities (zie figuur 3.1). Bij wijze van illustratie, vooruitlopend op de presentatie van onze bevindingen in de hoofdstukken 5 en 6: onder invloed van het IBP VP zijn gemeenten, waterschappen, provincies én Rijk in het gebied Zuidoostelijke zandgronden samen een narratief en een *governance*-model gaan ontwikkelen waarmee ze de komende jaren de verschillende problemen ('opgaven') in de Peel gezamenlijk kunnen adresseren. Met andere woorden, in het kader van het programma is een serie acties uitgewerkt, op het vlak van de bestuurlijke ambitie om als 'één overheid' aan de slag te gaan, waarmee de beoogde inhoudelijke ambitie met betrekking tot een economisch vitale, ecologisch duurzame en leefbare Peel op den duur daadwerkelijk gerealiseerd zou kunnen worden.

Figuur 3.1

Interbestuurlijk samenwerken naar een vitaal platteland: transformerend leren en handelen



3.2.2 Uitwerking: de 'regio aan zet'

Een tweede bouwsteen voor het evaluatiekader vormden de *acties* die in de betrokken gebieden werden ondernomen, evenals de ondersteuning door de programmaorganisatie. Om de beoogde langetermijnveranderingen tot stand te brengen, legde het programma de bal bij de gebieden die het selecteerde als 'kansrijk' (zie hoofdstuk 2). Dit was een bewuste keuze. Al bij de start van het IBP als zodanig werd gesteld: "Het landelijk programma neemt ... geen centrale regie of gaat van bovenaf sturen op het maken van afspraken of inhoudelijke aanpak. Het initiatief ligt in de regio" (Overhedenoverleg 2018). Deze lijn is in het IBP VP voortgezet. Acties kwamen tot stand op initiatief van de betrokken regio's en werden uitgewerkt in interactie met de landelijke programmaorganisatie. Om het hierboven genoemde voorbeeld aan te halen: in de Zuidoostelijke zandgronden werd eerst van 'bovenaf' bepaald wat de contouren van het betrokken gebied waren (over de provinciegrenzen heen, op basis van de bodemgesteldheid, namelijk droge, hoge zandgronden). Vervolgens zijn de betrokken regio's 'van onderop' tot een gezamenlijk verhaal gekomen (de Zuidoostelijke zandgronden als de 'meest duurzame agro-foodregio van Noordwest-Europa') dat richting geeft aan de projecten ('proeftuinen') die in de regio worden opgetuigd. De programmaorganisatie op haar beurt leverde financiering om concrete proeftuinen te steunen, waardoor "behalve een bepaald beleidsverhaal, in het programma ook ... echt dingen gebeuren; niet alleen maar samenwerkingsbijeenkomsten en het eens even allemaal goed analyseren met z'n allen" (Respondent 40, 18-07-2019). De inhoudelijke invulling van de proeftuinen was daarbij weer de verantwoordelijkheid van de regio, die ruimte bood aan regionale partijen om met voorstellen te komen via een 'Bijdrageregeling interbestuurlijk programma Zuidoostelijke zandgronden Limburg Noord-Brabant'. De middelen waren ruimhartig ("Voor zover noodzakelijk en adequaat in relatie tot het doel van de bijdrage komen alle kosten voor een bijdrage in aanmerking") beschikbaar voor projecten die plaatsvonden "binnen het werkgebied van de Zuidoostelijke zandgronden ... met als doel de milieuocondities bodem, water en lucht en de kwaliteit van de leefomgeving in die gebieden te verbeteren" (alle citaten Provincie Noord-Brabant 2020).

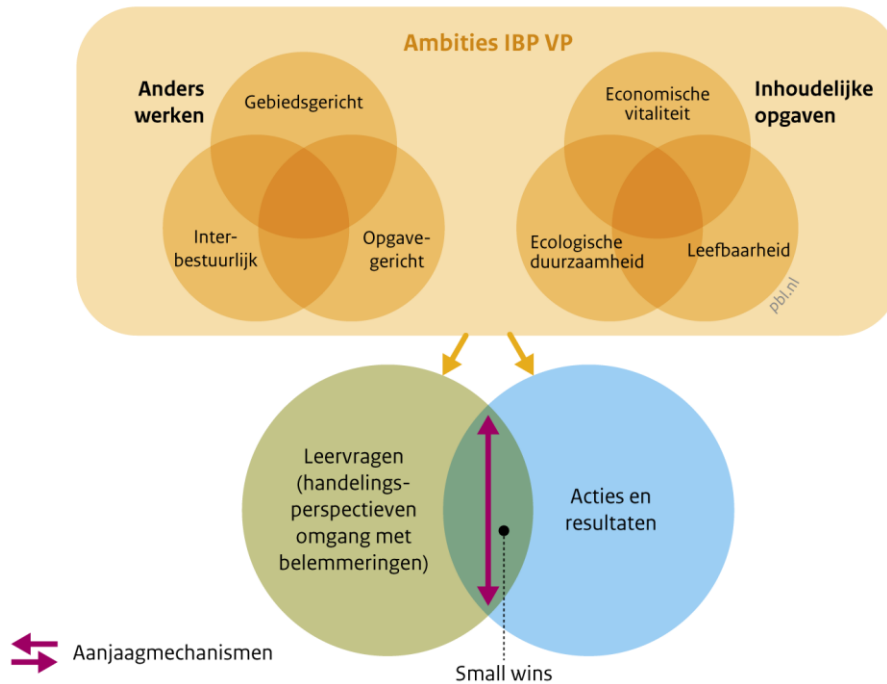
3.3 Het evaluatiekader

De relatie tussen acties en ambities is een centraal punt in de lerende evaluatie, zo was onze conclusie op grond van bovenstaande kenmerken van het IBP VP. De relatie tussen het al dan niet realiseren van geformuleerde ambities en acties is echter niet eenduidig, en zeker niet zonder meer vast te stellen. Sterker, gegeven het verschil in tijdhorizon tussen het realiseren van de ambities en de ondernomen acties is het problematisch het één aan het ander toe te schrijven. Dat is een klassiek probleem bij evaluaties, dat nog eens versterkt wordt door de temporele schaal waarop de beoogde veranderingen plaats zouden moeten vinden. Maar het inzicht dat het IBP VP een transitiegeoriënteerd programma is, bood een basis voor een oplossing. Zoals in we in paragraaf 3.2 uiteengezet hebben, betekent een transitie dat fundamentele, structurele veranderingen plaatsvinden in dominante praktijken en structuren, waardoor wrijving ontstaat tussen 'oude' praktijken en structuren en de 'nieuwe' waaraan in het licht van de ambities (die nieuwe probleemdefinities weerspiegelen) wordt gewerkt. Dit brengt onmiskenbaar belemmeringen met zich mee waar al werkendeweg een oplossing voor moet komen. Wat precies de belemmeringen zijn, is niet altijd even makkelijk te onderscheiden. Immers, mensen – professionals – opereren in wat Bourdieu (1977) 'learned ignorance' noemt – door Risseeuw (1988:170) puntig omschreven als "a mode of practical knowledge that excludes knowledge of its own principles". Om voor dergelijke belemmeringen oplossingen te ontwikkelen is bewustwording nodig van de narratieven, regels en conventies die in de weg zitten als geprobeerd wordt nieuwe paden in te slaan. Reflectie hierop, en het herzien van denkbeelden hierover, is de vorm van leren die nodig is om de structurele veranderingen te realiseren die transities kenmerken. Door dit leren centraal te stellen, evenals de elementen waarop wordt gereflecteerd in termen van belemmeringen als mediërende factoren tussen acties en ambities, wordt het mogelijk de relatie tussen ambities en acties inzichtelijk te maken voor het evaluatieonderzoek en als basis voor reflectie door betrokkenen.

In lijn met deze argumentatie hebben we ten behoeve van de lerende evaluatie van het IBP VP het evaluatiekader ontwikkeld dat schematisch is weergegeven in figuur 3.2 (zie Huitzing et al. 2020). In de lerende evaluatie richten we ons op de samenhang tussen ambities, acties en leren, die wordt uitgewerkt in het begrip 'leervragen'. In paragraaf 3.3.1 tot 3.3.4 gaan we in op de manier waarop we de diverse elementen in het kader duiden en operationaliseren. Dat doen we op basis van relevante literatuur.

Figuur 3.2

Kader voor het evalueren van transformerend leren en handelen in het Interbestuurlijk programma Vitaal Platteland (IBP VP)



Bron: PBL/VU

3.3.1 'Twee keer drie' ambities in het IBP VP: bestuurlijke en inhoudelijke vraagstukken

Uit de analyse van de programmabeschrijvingen en discussies met de partijen die het PBL hebben gevraagd deze evaluatie uit te voeren – LNV, IPO, VNG en UvW – en andere betrokkenen constateren we dat het IBP VP zich kenmerkt door twee sets aan ambities: procesmatige en inhoudelijke. De na te streven bestuurlijke vernieuwing heeft betrekking op de volgende drie ambities: interbestuurlijk samenwerken, gebiedsgericht werken en opgavegericht werken (vaak samengevat onder de noemer 'anders werken'). Ook de inhoudelijke vraagstukken zijn in drie ambities te onderscheiden: economisch vitaal, ecologisch duurzaam en sociaal leefbaar.

Interbestuurlijk samenwerken

Interbestuurlijke samenwerking is de samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen – Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten – om met elkaar hardnekkige problemen (rond landbouw, biodiversiteit, water, leefbaarheid en energie) in onderlinge samenhang te adresseren. De nadruk bij het interbestuurlijk samenwerken ligt op de verticale afstemming tussen formele bestuurslagen; het streven daarbij is om te opereren als 'één overheid' en van elkaar te leren.

PBL-directeur Mommaas (2019) heeft – in navolging van eerdere reflecties op dit thema door de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli 2013, 2013) – dit streven bij de IBP VP Bestuurlijke Werkplaats in 2019 geduid als ontmoetingen in het 'trappenhuis van Thorbecke'. Het gaat er niet om het Huis van Thorbecke aan te passen, maar "[d]e deuren binnen het huis moeten openstaan om constructieve samenwerking tussen overheden mogelijk te maken. In de beeldspraak van het huis pleit de raad voor verbetering van het trappenhuis, zodat het gemakkelijker wordt voor overheden om met elkaar in contact te komen en met elkaar samen te werken" (Rli 2013:28, geciteerd in Rli 2014). De behoefte hieraan kwam

duidelijk naar voren uit de eerste fase van het onderzoek. Zo vernamen we in het eerdergenoemde voorbeeld van de Zuidoostelijke zandgronden dat met name kleine gemeenten een enorme urgentie voelden om zaken samen met andere gemeenten, en interbestuurlijk, op te pakken in het licht van alles wat op hen af kwam (zoals de regionale energiestrategie (RES); de transitie van de landbouw, klimaatadaptatie en klimaatmitigatie, enzovoort), naast andere, niet-grondgebonden sociale problematieken vanuit het gevoel 'wij kunnen dit niet alleen': "Op hetzelfde moment kwam dit [IBP VP] programma. Dus die roep vond aansluiting bij iets wat al georganiseerd werd" (Respondent 40, 18-07-2019).

Gebiedsgericht werken

Gebiedsgericht werken als ambitie volgt uit de keuze om hardnekkige problemen centraal te stellen: problemen die elkaar raken in de fysieke ruimte, 'op de grond' op het platteland, waar ook hun sociale dimensie tot uitdrukking komt. Het streven is een omgeving te creëren waarin regionale initiatieven kunnen floreren, die de uitvoering vormen en daarmee een inhoudelijke invulling geven aan het programma.

Dit streven betekent een herintroductie van het gebiedsgerichte beleid dat in de jaren 1990-2000 in Nederland en andere landen in Europa opkwam, als reactie op het vastlopen van de traditionele hiërarchische en generieke sturing in het landelijk gebied. De kern van gebiedsgericht beleid is "dat de overheid geen nieuw generiek beleid oplegt, maar dat het met decentrale overheden, betrokken belangenorganisaties en burgers in een projectmatig bestel onderhandelt over beleid dat is aangepast aan de specifieke regionale situatie" (Boonstra & Kuindersma 2008: 51).

Opgavegericht werken

Deze ambitie volgt uit de formulering van het idee van een 'vitaal platteland' als resultante van het in samenhang oppakken van diverse 'opgaven' zoals klimaatadaptatie, natuurbescherming, energietransitie, enzovoort (Overhedenoverleg 2018).

Van der Steen et al. (2020) definiëren opgavegericht werken als "werken aan oplossingen voor maatschappelijke problematieken op een manier die voorbijgaat aan formele geografische en sectorale indelingen." Het betekent dat partijen deze maatschappelijke problematieken centraal stellen en, bij het zoeken naar oplossingen daarvoor, voorbij hun specialistische taken en doelen kijken. Deze ambitie vormt een majeure uitdaging, vooral omdat overheidsorganisaties voor een belangrijk deel georganiseerd zijn vanuit traditionele lijnorganisaties met sectorale beleidsverantwoordelijkheden (AEF 2020).

Het breekt door deze organisatieprincipes heen. Rondom concrete maatschappelijke opgaven komen die mensen samen, die kunnen bijdragen aan het aanpakken of oplossen van de opgave: professionals uit verschillende delen van het ministerie, maar ook andere overheden en maatschappelijke organisaties. Betrokkenen zullen deels hun eigen taak en specialisatie moeten loslaten om het mogelijk te maken dat de opgave centraal komt te staan en het in eerste instantie gaat over de bedoeling. (Van der Steen et al. 2020:6)

Ook hiermee komt het eerdergenoemde aspect van sectoroverstijgend werken, ofwel het zogenoemde 'integraal werken', in beeld en daarmee de mogelijk lastige praktische kant daarvan. Dat vanuit een opgavegerichte aanpak "mensen samen [komen], die kunnen bijdragen aan het aanpakken of oplossen van de opgave" en die daarmee door 'organisatieprincipes' heen breken, is een beschrijving van het principe. De vraag is hoe dit in de praktijk vorm krijgt, of dat lukt, en zo ja, onder welke omstandigheden.

Economisch vitaal, ecologisch duurzaam en leefbaar

Ook de inhoudelijke ambities van het IBP VP bestaan uit drie elementen: het streven naar een 'economisch vitaal, ecologisch duurzaam en leefbaar platteland'. De associatie met het

inmiddels klassieke Triple P-concept ('people, planet, profit'; Elkington 1997) is duidelijk, en de verwachting is dat deze drie componenten op een vergelijkbare manier met elkaar kunnen schuren of botsen. Een economisch vitale landbouw gaat bijvoorbeeld niet automatisch samen met doelen ten aanzien van klimaatadaptatie en -mitigatie, biodiversiteitsherstel en energietransitie. Consensus over globaal geformuleerde ambities, zoals de Triple P, kan dan ook als sneeuw voor de zon verdwijnen zodra deze concreet gemaakt worden. Yanow (1992) spreekt in zo'n verband over een 'beleidsmythe'. Dat dat wrijvingen kan opleveren – in een bestuursomgeving waarin betrokkenen verschillende politieke prioriteiten en ambtelijke specialismen hebben, of in een rurale omgeving waarin partijen uiteenlopende plannen hebben voor een bepaald gebied of de eigen bedrijfsvoering – moge duidelijk zijn.

Hoe precies de inhoudelijke drieslag van economisch vitaal, ecologisch duurzaam en sociaal leefbaar ingevuld moet en kan worden, laat het IBP VP bewust open: voor de inhoudelijke invulling wordt naar de betrokken regio's gekeken (zie hoofdstuk 2). Zo schrijft het IBP VP niet voor welke transitiedoelen het meest urgent zijn, of welke concrete resultaten behaald moeten worden. Daarom is het mogelijk dat er uiteenlopende interpretaties van deze ambities naast elkaar bestaan en dat uitvoerende partijen in gebieden verregaand onafhankelijk van elkaar opereren.

Ambities versus acties

Wat de regio's naar verwachting gemeen zullen hebben met betrekking tot beide sets van ambities, is het risico dat de langetermijndoelen flink botsen met de huidige situatie. In beide sets van ambities is het potentieel van wrijving inherent. Als evaluatoren van het IBP VP denken we dat dat waardevol is, hoe lastig ook. Niet alleen geeft wrijving glans, belangrijker is dat wrijving aangeeft waar precies verandering nodig is. Het werpt namelijk licht op de barrières of belemmeringen die worden ervaren, en die zouden moeten 'meebewegen' om de gewenste manieren van werken, en de gewenste integrale aanpak van diverse problematieken, daadwerkelijk vorm te kunnen geven. Om die reden leggen we hier in de operationalisering van het evaluatiekader de nadruk op, om de samenhang in beeld te brengen tussen wat beoogd wordt (de ambities) en wat er gebeurt (de acties).

3.3.2 Samenhang tussen ambities en acties: leervragen

Dat er een samenhang bestaat tussen beide sets van ambities – de langetermijndoelen van het IBP VP –, is duidelijk. Maar wat is de samenhang tussen de acties die worden ondernomen, en het realiseren of naderbij brengen van deze doelen in de toekomst?

Om daar zicht op te krijgen focussen we in de evaluatie op zogenoemde 'leervragen'. Een leervraag is een formulering van een vraagzin waarin een tegenstelling wordt benoemd tussen een gewenste situatie (een doel, of ambitie) en een huidige omstandigheid die het realiseren van die situatie belemmert. Een leervraag heeft typisch de vorm van een hoofdzin en een bijzin waarin met behulp van het woord 'terwijl' de ervaren tegenstelling wordt aangegeven. Een professional kan een leervraag formuleren om aan te geven welke puzzels en uitdagingen hij of zij ervaart in zijn of haar werk wanneer hij of zij toewerkt naar een beoogde ambitie (Regeer et al. 2009; vergelijk Mierlo et al. 2010). Door uitdagingen als leervragen te formuleren (Hoe kan ik/ kunnen we ...?) is het mogelijk het eigenaarschap van de opgave en het ontwikkelen van handelingsperspectieven te stimuleren. Daarnaast omvat de formulering van leervragen ruimte om de barrières die iemand opmerkt expliciet te benoemen, door toevoeging van het woordje 'terwijl?' (Van Veen et al. 2014). Een leervraag is bijvoorbeeld: 'Wat doe je met je zorgvuldige aanpak voor het introduceren van kritische prestatie-indicatoren (KPI's) als middel om agrariërs te helpen een rol op zich te nemen bij de bescherming van de biodiversiteit, terwijl er paniekvoetbal rondom stikstof ontstaat?'

Meerdere leervragen tezamen vormen een *leeragenda* (Regeer et al. 2009). Wanneer veranderingen in de items die op deze agenda staan, gedurende een bepaalde tijd worden

gevolgd, ontstaat een Dynamische Leeragenda (DLA). De wijze waarop de leervragen door de tijd heen veranderen, biedt zicht op de mate waarin de realisatie van een specifieke ambitie gaandeweg dichterbij komt, en de mate waarin, op basis van de opgedane inzichten en geboekte resultaten, de ambities worden aangepast.

Sommige leervragen laten zich relatief makkelijk oplossen. Andere daarentegen zijn hardnekkig. We spreken van *hardnekkige leervragen* wanneer leervragen langer op de DLA blijven staan omdat ze niet makkelijk op te lossen zijn door één actor, binnen één bestuurslaag, in één domein. Deze zogenoemde tweede-orde-leervragen vragen om reflectie op de kaders en opvattingen die het eigen handelen vaak stilzwijgend informeren, en kunnen daarmee zicht geven op de structurele barrières die de gewenste ontwikkelingen tegenhouden (Van Veen et al. 2014). Tegelijkertijd constateren we gedurende het onderzoek dat de door betrokkenen geformuleerde leervragen vaak veel ruimte bieden voor interpretatie van 'wat precies in de weg zit'. Daarmee biedt de mate van hardnekkigheid nog een onvoldoende basis voor het identificeren van structurele barrières. In aanvulling op Van Veen et al. gebruiken we de institutionele theorie om de barrières nader in beeld te brengen (zie hieronder).

Om zicht te krijgen op de mogelijkheden die er zijn om de ambities van het IBP VP te realiseren, maken we een onderscheid tussen verschillende typen leervragen, op basis van de literatuur (zie Huitzing et al. 2020, bijlage A). We onderscheiden leervragen rond *interne dynamiek* en leervragen rond *grensdynamiek*.

Leervragen die betrekking hebben op de interne dynamiek, gaan over worstelingen en onduidelijkheden die de initiërende actoren binnen de gebieden ervaren bij het vormgeven van de nieuwe werkwijze en praktijken en het stimuleren van (structurele) veranderingen. Wat afwijkt van de 'do's en don'ts' (Ostrom 2005, geciteerd in: Sabatier 2008) die stilzwijgend in een bepaalde context domineren, kan leiden tot sancties (onbegrip, straffen, afkeuring). Dit kan actoren sterk remmen om hun plannen op de gewenste nieuwe manier vorm te geven. Actoren die bewust of onbewust, in samenspraak met anderen of geheel op eigen initiatief, (structurele) verandering aanjagen, worden in de literatuur ook wel 'institutionele entrepreneurs' of 'trekkers' genoemd (DiMaggio 1988; Battilana, Leca & Boxenbaum 2009). Overigens zetten we het woord 'intern' hier tussen aanhalingstekens omdat het in complexe processen en omgevingen vaak niet eenduidig vast te stellen is wie behoort tot de drijvende krachten (een kerngroep van trekkers) en wie niet, en wat de contouren zijn van de dominante praktijken waarin deze trekkers opereren. Deze contouren veranderen vaak ook door de tijd heen. Analytisch gezien is het desondanks mogelijk de barrières die uit de interne dynamiek volgen, te onderscheiden als aparte categorie. Dat is ook de moeite waard, omdat we uit de transitieliteratuur weten dat het initiëren en vormgeven van processen gericht op (structurele) verandering zeer uitdagend is. Dat blijkt soms heel andere eisen aan het project- of procesmanagement te stellen dan gebruikelijk (Loeber & Vermeulen 2016). Leervragen die hierbij horen, raken aan de vormgeving van nieuwe praktijken en gewoonten. We verwachten dan ook dat een deel van de leervragen die betrokkenen in de IBP VP-gebieden hebben (met name projectleiders en betrokkenen die zichzelf positioneren als drijvende kracht in deze dynamiek) hierover gaan.

Een ander type leervragen betreft de interactie tussen wat 'intern' is en de omgeving van degenen die op zo'n nieuwe manier (dat wil zeggen, interbestuurlijk, opgave- en gebiedsgericht, ofwel als anders werkend) aan de slag gaan. Dit noemen we de *grensdynamiek*. Vaak ontstaat wrijving in de interactie tussen nieuwe vormen van werken (plannen, telen, bouwen, enzovoort) en bestaande structuren. Dit kan juist bij sectoroverstijgende en interbestuurlijke manieren van werken gebeuren, omdat op het grensvlak tussen sectoren schuring kan ontstaan tussen verschillende geïnstitutionaliseerde ideeën, regels en manieren van

werken, die door de wens te veranderen (op een andere manier zaken aan te pakken) met elkaar botsen (Huitzing et al. 2020).

Om zicht te krijgen op de structurele barrières die in het geding zijn, en die via leervragen naar voren komen, bouwen we voort op de institutionele theorie die past bij het transitieperspectief van het programma. We kozen voor een neo-institutioneel perspectief met een brede opvatting over instituties als "sets of public norms that condition interaction between subjects" (Salet 2018). Om naast immateriële zaken ook het materiële aspect in beeld te krijgen hebben we materialiteit als een aparte categorie toegevoegd, zoals Grin (2018) voorstelt. Zodoende onderscheiden we vier categorieën van structurele barrières: formele regels, praktijken, narratieven, en materialiteit (zie tekstbox 3.1).

Tekstbox 3.1: Structurele barrières

Lowndes en Roberts (2013) onderscheiden de volgende structurele barrières:

- **formele regels:** zoals vastgelegd in bestaande regelgeving, wetten en richtlijnen;
- **praktijken:** de gangbare manieren van werken; en
- **narratieven:** of het gesproken en geschreven woord dat verankerd kan zijn in een lokaal, regionaal en/of nationaal gebonden visie.

Voortbouwend op Bourdieu (1986) en Ostrom (2005) onderscheiden we daarnaast

- **materiële barrières:** zowel de fysieke omstandigheden als cultureel, sociaal en financieel kapitaal.

Een dergelijke brede invalshoek past bij het IBP VP, waar zowel wet- en regelgeving als andere vormen van instituties – bijvoorbeeld breed gedeelde opvattingen over 'wat goed boeren is' (praktijken, informele instituties) – een rol spelen bij het type uitdagingen dat het programma adresseert. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van theorieën die aansluiten bij de reflexieve insteek van een lerende evaluatie, met name uit de literatuur over institutionaliseringsprocessen en institutionele vormgeving (Tolbert & Zucker 1999; Alexander 2000, 2005). Deze tak van de institutionele theorie onderstreept het vermogen dat actoren hebben om (bewust of onbewust) invloed uit te oefenen op instituties (zie paragraaf 3.3.4 over het concept van aanjaagmechanismen).

3.3.3 Samenhang tussen leervragen en acties: small wins

De relatie tussen ambities en acties, die lastig in beeld te krijgen is vanwege het temporele verschil tussen projecten in het 'hier en nu' ('acties') en de beoogde structurele veranderingen op de lange termijn ('ambities'), komt, met andere woorden, in zicht door te focussen op leervragen. Deze focus is in onze ogen nodig om het aan Weick (1984) ontleende concept van 'small wins' te kunnen operationaliseren voor de lerende evaluatie. Termeer en collega's hebben het concept 'small wins' vervolgens onder de aandacht gebracht in het kader van de 'transitiedynamiek' (o.a Termeer et al., 2017).

Weick construeerde het begrip 'small wins' als onderdeel van een strategie om grote maatschappelijke problemen aan te pakken. Hij stelde dat de schaal en omvang waarop maatschappelijke problemen worden geformuleerd, van invloed is op het vermogen van mensen om oplossingen te bedenken en realiseren: "People often define social problems in ways that overwhelm their ability to do anything about them" (1984: 40). De weg voorwaarts om hier mee om te gaan, zo beredeneerde hij, is om problemen op een andere, behapbaarder, schaal te definiëren:

To recast larger problems into smaller, less arousing problems, people can identify a series of controllable opportunities of modest size that produce visible results and that can be gathered into synoptic solutions. This strategy of small wins addresses

social problems by working directly on their construction and indirectly on their resolution. Problems are constructed to stabilize arousal at moderate intensities where its contribution to performance of complex tasks is most beneficial. (Weick 1984: 40)

Weicks invalshoek is, om meerdere redenen, interessant voor het evalueren van een programma dat zich richt op majeure transformatieve veranderingen. Niet alleen legt een focus op small wins de nadruk op hoe mensen oplossingen-op-maat realiseren, ook brengt deze focus in beeld hoe ze de problemen construeren waarvoor ze een oplossing zoeken. Problemen, zoals klimaatverandering en verlies van biodiversiteit en mondiale maatschappelijke problematieken die aan de basis liggen van de opgaven van het IBP VP en die op lange termijn en uiteindelijk op wereldschaal oplossingen behoeven, worden zo op een hanteerbaar schaalniveau geformuleerd. Die probleemconstructie is wat we in de lerende evaluatie 'vangen' door leervragen te inventariseren. Op grond van de samenhang tussen leervragen en ambities is het vervolgens mogelijk om acties te analyseren, niet direct in het licht van de gestelde ambities maar in het licht van de leervragen. Acties die betekenisvol zijn voor het wegnemen en/of modifieren van de via leervragen geïdentificeerde (structurele) barrières, ofwel voor het identificeren en benutten van kansen hiertoe (Huitzing et al. 2020: 10), noemen we hier small wins. Met betrekking tot de waardering van de acties en de resultaten daarvan is een actie met name betekenisvol als deze invloed heeft op belemmeringen die *hardnekkig* op de DLA blijven staan. Dit alles betekent dat een small win *an sich* vaak geen oplossing biedt voor structurele barrières, maar bijvoorbeeld wél het probleem kan modifieren (door het bijvoorbeeld opnieuw te definiëren, aan te scherpen of een ander, achterliggend probleem te identificeren) en/of kansen kan creëren om de belemmering te 'omzeilen'. Een small win draagt dus potentieel bij aan de gewenste verandering, maar is op zichzelf niet genoeg om de gewenste structurele verandering te bewerkstelligen (Huitzing et al. 2020: 22).

3.3.4 Samenhang tussen small wins en ambities: aanjagen

De focus op leervragen brengt de relatie tussen acties en ambities in beeld. Maar die relatie is niet eenduidig en direct. In de woorden van Weick (1984: 43): "Small wins do not combine in a neat, linear, serial form, with each step being a demonstrable step closer to some predetermined goal. More common is the circumstance where small wins are scattered and cohere only in the sense that they move in the same general direction or all move away from some deplorable condition." Weick beschreef, geïnspireerd door Lindblom (1979), small wins als incrementele veranderingen, en voegde daaraan toe: "Careful plotting of a series of wins to achieve a major change is impossible because conditions do not remain constant" (idem). Met andere woorden, de betekenisvolle acties zijn klein en schijnbaar onbeduidend, en laten zich niet gericht plannen in het licht van gewenste majeure veranderingen. Toch kunnen ze ambities helpen realiseren, en het is zelfs mogelijk om daar actief op in te zetten.

Weick beschrijft de dynamiek die met small wins wordt veroorzaakt, als een zichzelf versterkend proces:

Once a small win has been accomplished, forces are set up in motion that favor another small win. When a solution is put in place, the next solvable problem often becomes more visible. This occurs because new allies bring new solutions with them and old opponents change their habits. Additional resources also flow towards winners, which means that slightly larger wins can be attempted. Weick (1984:43)

Termeer en Dewulf (2019) zien in dit soort mechanismen mogelijkheden om actief in te zetten op het 'aanjagen' van de gewenste dynamiek. Ze formuleren zelf, op basis van verschillende bronnen (waaronder Weick 1984; Garud & Kumaraswamy, 2005; Plowman et al., 2007) een aantal aanjaagmechanismen, die ze definiëren als "chains of events that reinforce

themselves through feedback loops with an amplifying effect on an initial small change so that it becomes larger and stronger, or intensifies and escalates its consequences" (2019: 305). Ze geven een lijstje van schijnbaar vrij willekeurig gekozen en niet erg zorgvuldig geformuleerde aanjaagmechanismen:

Energizing, d.w.z. een zichzelf-versterkend proces van commitment, optimisme en vertrouwen in elkaar en in de resultaten; Experimenteren - Ieder experiment genereert nieuwe inzichten en ideeën voor vervolg experimenten. Experimenteren gaat door, ook na teleurstellingen; Logic of attraction - Zichtbaar succes en commitment van invloedrijke actoren genereert middelen (geld, mensen, grond); Olievlekwerking - Mensen volgen wat andere mensen doen; Verbinden - Verbindingen leggen tussen activiteiten op andere schaalniveaus of in andere beleidsdomeinen; Robuustheid - Massa creëren zodat een proces onomkeerbaar wordt. Internaliseren in opvattingen, structuren en gedrag. (Termeer et al. 2017: 8)

In dit onderzoek nemen we deze begrippen niet over als categorieën om de activiteiten van het IBP VP te inventariseren, maar als attenderende begrippen (*sensitizing concepts*; Bowen 2016) om de blik te bepalen bij hoe we inductief in beeld brengen welke functies de IBP VP-programmaorganisatie vervult en welke rollen ze daarbij op zich neemt als 'buitenboordmotor' (Van der Steen et al. 2020) van de dynamiek die in de regio's gaande is. We veronderstellen dat de meerwaarde van het programma er vooral in is gelegen de structurele barrières te helpen veranderen die tot uitdrukking komen in hardnekkige leervragen (zie paragraaf 3.3.2).

Door de leervragen in kaart te brengen vanuit het perspectief van betrokkenen krijgen we een beeld van binnenuit (de *emic view*) op welke zaken precies de gewenste langetermijntoewikkelingen belemmeren. Door met de blik van een buitenstaande (de *etic view*) vervolgens te kijken naar wat het programma doet om de dynamiek te versterken, bijvoorbeeld door kansen te identificeren en belemmeringen te helpen wegnemen, kunnen we vaststellen wat de toegevoegde waarde van het programma is. Bovendien kunnen we op die manier ook opmerken wat het programma heeft laten liggen en *niet* heeft gedaan, waar actie van de kant van het programma wel geboden zou zijn geweest.

Hiermee kunnen we constateren of, en op welke manier, de IBP VP-programmaorganisatie eraan bijdraagt dat small wins in vruchtbare bodem vallen. Deze bijdrage kan vooral van betekenis zijn om de door verschillende partijen in gang gezette veranderingen te consolideren (het zogenoemde 'verankeren' (Loeber 2003; Elzen et al. 2012). Zulke aanjaagmechanismen verspreiden en versterken, kortom, de effecten van small wins. We benadrukken hier dat aanjaagmechanismen niet alleen zijn gericht op het wegnemen van barrières, maar ook een rol hebben bij het creëren, of het onderhouden van, wat Van Mierlo et al. (2010) 'systeemkansen' noemen.

Om deze functie analytisch in beeld te brengen maken we opnieuw gebruik van de institutionele veranderingstheorie (zie paragraaf 3.3.2.). We inventariseren of 'nieuwe gewoontes' (Tolbert & Zucker 1999) – regels, routines en zienswijzen in een vroeg stadium van institutionalisering – achterblijven als erfenis van het programma en of die nieuwe gewoontes in de ogen van betrokkenen toegevoegde waarde hebben. Ten tweede gaan we na of partijen (overheden/boeren/ bewoners; bovenregionaal of gebied) het erover eens zijn in welke richting verandering nodig is. De impuls tot institutionaliseren kan overigens ook van buiten het programma komen, want institutionalisering, of verankering, is een gezamenlijk project (Alexander 2000).

3.4 Onderzoeksmethodiek

Op basis van bovenstaande redenering hebben we een kader uitgewerkt waarmee we de centrale vraag en de daarbij geformuleerde deelvragen (zie hoofdstuk 1) in de lerende evaluatie kunnen beantwoorden. Dit kader – het Denkraam voor Transformatief Leren en Handelen (TLA) (zie figuur 3.2) – helpt om de verschillende aspecten van het IBP VP (de ambities, de acties en de leervragen) systematisch empirisch in beeld te brengen. Daarmee helpt het de small wins in het licht van de langetermijndoelen van het IBP VP te analyseren, en te laten zien hoe de programmaorganisatie de vanuit de ambities gewenste ontwikkelingen al dan niet helpt aanjagen. Het is daarbij overigens uitdrukkelijk niet de bedoeling de regio's als zodanig te evalueren, maar om zicht te krijgen op de rol van de programmaorganisatie is het nodig in beeld te brengen welke leervragen er spelen in het licht van de regionaal geformuleerde ambities en ondernomen acties.

In deze paragraaf lichten we toe hoe we het kader hebben gebruikt om het empirisch materiaal waarop de resultaten van dit rapport gebaseerd zijn, te verzamelen en analyseren. Het onderzoeksteam van PBL en VU heeft empirische data verzameld in twee onderzoeksfasen. Met die data hebben ze het reflectieproces dat onderdeel was van de *lerende* evaluatie, geïnfomeerd en georganiseerd.

3.4.1 Casusselectie

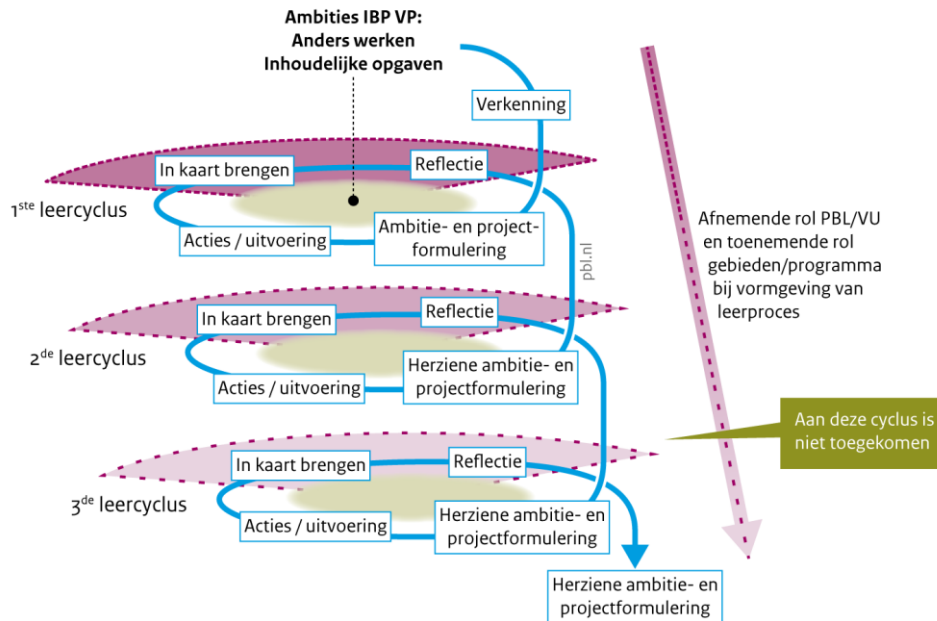
Bij de start van het onderzoek hebben we uit de vijftien IBP VP gebieden vijf gebieden geselecteerd die als empirische basis dienen voor het onderzoek naar het gehele IBP VP. De geselecteerde gebieden zijn: Achterhoek, Aldeboarn-De Deelen, Van Gogh Nationaal Park i.o., Westerkwartier en de Zuidoostelijke zandgronden. De casusselectie is gebaseerd op de gedachte dat de vijf geselecteerde casusgebieden verschillen in de inhoudelijke opgaven die er spelen en in het aantal betrokken partijen, en gedaan volgens het principe van 'maximum variation' (Flyvbjerg 2011). Voor de verdere onderbouwing van de casusselectie zie Huitzing et al. (2020: 21-23). Bijlage A bevat een korte omschrijving per gebied uit begin 2020.

3.4.2 Onderzoeksopbouw

Over de geselecteerde casusgebieden is informatie verzameld via individuele interviews, documentanalyse en gezamenlijke reflectiesessies. Deze eerste set aan empirische inzichten vormde de basis waarop een 'evaluatiekader' (zie paragraaf 3.3) is ontwikkeld dat inductief, reflexief en evaluatief werkt. Nadat dit evaluatiekader was afgerond, hebben we tussentijdse bevindingen online gepubliceerd (PBL 2020b). Vervolgens is in samenspraak met de verzoekers besloten om het IBP VP *niet* in al zijn diversiteit en breedheid te beschouwen, maar de nadruk te leggen op drie thema's (deze selectie is gebaseerd op reflecties en observaties in de eerste onderzoeksfase, zie PBL 2020b). Het evaluatiekader is vervolgens toegepast in een volgende set aan interviews en gezamenlijke reflectiesessies.

Figuur 3.3

Actie-leercycli in de omgang met belemmeringen bij het werken aan de ambities



Bron: PBL/VU

De drie thema's waarop we onze evaluatie toespitsen om deze enigszins behapbaar te houden zijn:

- *Alternatieve verdienmodellen*: dit zijn manieren van werken waarmee boeren een inkomen kunnen genereren, en die publieke waarden helpen realiseren die relevant (kunnen) zijn voor een vitaal platteland. Denk aan het behoud van landschapselementen, het vergroten van biodiversiteit, bodemkwaliteit en waterkwaliteit en het realiseren van waterberging of CO₂-opslag.
- *Kennisdeling en experimenteeruimte*: hiermee adresseren we de ambitie van het programma om bij te dragen aan kennisontwikkeling. Ten eerste gaat het daarbij om het verbeteren van de (wettelijke) randvoorwaarden om experimenten in gang te zetten en uit te voeren. Ten tweede gaat het om de mate waarin, en de mogelijkheden waartoe, bestaande en nieuwe kennis (zoals praktijkkennis en wetenschappelijke inzichten) kan worden gedeeld.
- *Olievlekwerking*: hierbij gaat het om de verspreiding van activiteiten en resultaten die kenmerkend zijn voor het programma en die in de ogen van betrokkenen een toegevoegde waarde hebben. Bijvoorbeeld over de vraag hoe de IBP VP-werkpraktijk (integraal, opgave- en gebiedsgericht werken) zich binnen andere geledingen van betrokken organisaties of zelfs 'naar buiten' toe kan verspreiden.

Er kan binnen dit onderzoek een onderscheid gemaakt worden tussen verschillende actie-leercycli (zie figuur 3.3). Van de drie beoogde leercycli zijn er twee doorlopen. De belangrijkste reden waarom de derde leercyclus niet tot stand is gekomen, ligt besloten in de voortgang van het IBP VP. De derde leercyclus was bedoeld om te kijken hoe er in een later projectstadium in de gebieden werd gehandeld. Dit projectstadium is bij de afronding van het onderzoek echter nog niet bereikt, doordat de gebiedspartijen de benodigde financiering pas eind 2020 hebben ontvangen. Dit betekent dat het nationale IBP VP nu eindigt, terwijl de gebieden net uit de startblokken zijn gekomen. Hoewel dit buiten de tijdscope van deze

lerende evaluatie ligt, zou het interessant zijn te kijken of de ingezette beweging zich doorzet en eventueel versterkt wordt in de verdere beleidsvorming en -implementatie in de IBP VP-gebieden.

3.4.3 Onderzoeksmethoden

De empirie uit de eerste onderzoeksfase is gedocumenteerd in het gepubliceerde evaluatiekader (zie Huitzing et al. 2020: 17-21). Hier vestigen we kort de aandacht op de stappen die we daarna genomen hebben. De ontwikkeling van de volgende instrumenten voor de *ondersteuning van de dataverzameling* waren hierbij cruciaal:

- *Theory of Change*. Voor de vijf casusgebieden en voor de programmaorganisatie hebben we op basis van interviewuitspraken, documentenanalyse en reflectiebijeenkomsten een zogenoemde verandertheorie (Theory of Change of ToC; zie Huitzing et al. 2020 bijlage D) opgesteld. Deze exercitie vond vooral plaats in de eerste leercyclus. Een ToC brengt de relatie tussen activiteiten, de effecten van deze activiteiten, en daaraan gerelateerde (gewenste) uitkomsten in kaart vanuit het perspectief van de betrokkenen. Deze manier van werken stimuleerde de reflectie bij betrokken IBP VP-actoren en gaf ons inzicht in de samenhang tussen ambities, acties en uitdagingen. De gereconstrueerde ToCs waren behulpzaam bij het in kaart brengen van de onderliggende aannames en normatieve argumenten, die ten grondslag liggen aan de opvattingen over de relatie tussen problemen, oplossingen en doelen.
- *Dynamische Leeragenda*. Gelijktijdig met het ToC-proces formuleerden we een Dynamische Leeragenda (DLA) voor twee niveaus van het IBP VP: het programmaniveau (bovenregionaal) en het gebiedsniveau (de vijf geselecteerde gebieden). De empirische output van de DLA zijn verzamelingen van leervragen. Middels deze leervragen hebben we hardnekkige problemen kunnen traceren die partijen, op de weg naar een bepaald doel, in hun dagelijkse praktijk ervaren (zie theoretische uitgangspunten en werking van de DLA in paragraaf 3.3). Op basis van de DLA konden we onder meer reconstrueren in hoeverre vraagstukken van de eerste leercyclus in de tweede leercyclus gemodificeerd/aangescherpt werden en welke vraagstukken dat waren. De DLA gaf inzichten in het leerproces dat door het programma in gang was gezet.
- *Transformatiedenkraam*. Het transformatiedenkraam is een verbeeldende versie van het evaluatiekader dat wij hebben toegepast tijdens de interviews en gezamenlijke reflectiesessies van de tweede leercyclus (zie toelichting in paragraaf 3.5)
- *Codering institutionele aspecten*. Gelijktijdig met de toepassing van het evaluatiekader hebben wij met het softwarepakket Atlas.ti in de tweede leercyclus interviewuitspraken over institutionele aspecten in kaart gebracht en geanalyseerd.⁷ Vooraf is een codeboek ontwikkeld met vijf theoriegeïnformeerde codefamilies: 'institutionele barrières', 'materiële barrières', 'actoren', 'samenwerking' en 'stadia van institutionalisering'. De codering heeft het mogelijk gemaakt om uitspraken te kwantificeren en met elkaar in verband te brengen. Deze aanpak leverde inzichten op over de aard van de belemmeringen die IBP VP partijen tegenkomen en de bijdrage van het programma aan het wegnemen/verminderen van zulke barrières, met de blik op de langetermijnambitie van een 'transitie'.

Bovenstaande instrumenten hebben geholpen empirische data in kaart te brengen en de reflectie op gang te brengen. De belangrijkste *manieren van dataverzameling* zijn:

- *Participatieve observaties*. Van begin 2019 tot begin 2021 volgden wij het programma ex durante: we zijn aangeschoven als participierend observant bij de IBP VP-werkgroepen (Kennis en Onderzoek, Leren door Doen en Financiën/Dynamisch

⁷ Een toelichting op de institutionele analyse staat in een interne PBL-achtergrondnotitie; deze is op aanvraag beschikbaar.

- programmeren van de programmaorganisatie), bij IBP VP-Werkplaatsen, en incidenteel bij interdepartementale expertsessies waarbij vertegenwoordigers van meerdere ministeries en andere programma's aanwezig waren (LNV, BZK, OC&W, IenW en EZK) en bij een expertsessie in Villa Jongerius in Utrecht (zie paragraaf 2.4);
- *Interviews.* In totaal zijn er in deze lerende evaluatie 53 interviews gehouden. Het gaat daarbij om 44 interviews met programma- en gebiedsactoren in de eerste ronde en 9 interviews met zogenoemde 'kernactoren' (de gebiedstrekkers van de vijf casusgebieden en de LNV-verbinders) in de tweede ronde. De interviews in de eerste ronde hadden een meer verkennend karakter en dienden als input voor de opgestelde ToC's. De interviews in de tweede ronde waren ingestoken vanuit de logica van het evaluatiekader, de drie inhoudelijke kernthema's en de institutionele analyse.
 - *Reflectiesessies.* De momenten waarop wij tussentijdse resultaten teruggekoppeld hebben en – door middel van het evaluatiekader – met betrokkenen gereflecteerd hebben op het uitvoeringsproces, noemen wij reflectiesessies. In totaal heeft het PBL/VU-team bijgedragen aan 26 reflectiesessies met verschillende samenstellingen van IBP VP-betrokkenen: gebiedspartijen in casusgebieden (4 sessies), kernactoren in het kader van interviews (9 sessies), betrokkenen op programmaniveau (6 sessies), en met wisselende samenstellingen van partijen uit IBP VP gebieden, experts, en betrokken overheden (7 sessies). De laatste reflectiesessie vond plaats op 4 februari 2021 onder de titel 'seminar handelingsperspectieven' en met ruim veertig deelnemers.

Voor een beknopt overzicht van de geïnterviewden en deelnemers aan de reflectiesessies is in tabel 3.1 weergegeven welke overheden en andere betrokkenen hebben deelgenomen aan de interviews en de reflectiesessies.

Tabel 3.1
Deelname interviews en reflectiesessies

	Provincie	Gemeente	Waterschap	Rijk	Bewoners / overig	Boeren	Natuur & landschap	Adviseur
Achterhoek	● ◆ ● ◆ □ ≡	●●◆◆ □	●◆◆ □ □	●◆ ●◆ □ ≡	● □ ●◆	●◆		◆
Aldeboarn-De Deelen	●●◆ □ ≡	●◆	●	◆◆ □ ●◆ □ ≡	●◆ ●◆	●	●	□
Van Gogh NP in oprichting	●●◆ □ ●◆ ≡	●●◆	●● ≡	●◆ □ ●◆ ≡		●●● ◆◆	●◆	
Westerkwartier	●◆	●◆ □	◆	◆ □ ●◆ □ ≡	●◆	●◆		●◆ □ ●◆
Zuidoostelijke zandgronden	● ●◆ □	●●●	●	□ ●◆ ≡	□		□	□ ≡
Overige 10 gebieden	□□□ ≡	□ □□□ ≡	□ □ ≡	□□ ●●◆◆ □□□ ≡	□ □	□	□	□□ ≡

Legenda.

Dataverzameling op gebiedsniveau

- Respondent interview, eerste leercyclus
- ◆ Deelnemer reflectiebijeenkomst, eerste leercyclus
- Respondent interview, tweede leercyclus
- ◆ Deelnemer reflectiebijeenkomst, tweede leercyclus

Dataverzameling op programmaniveau

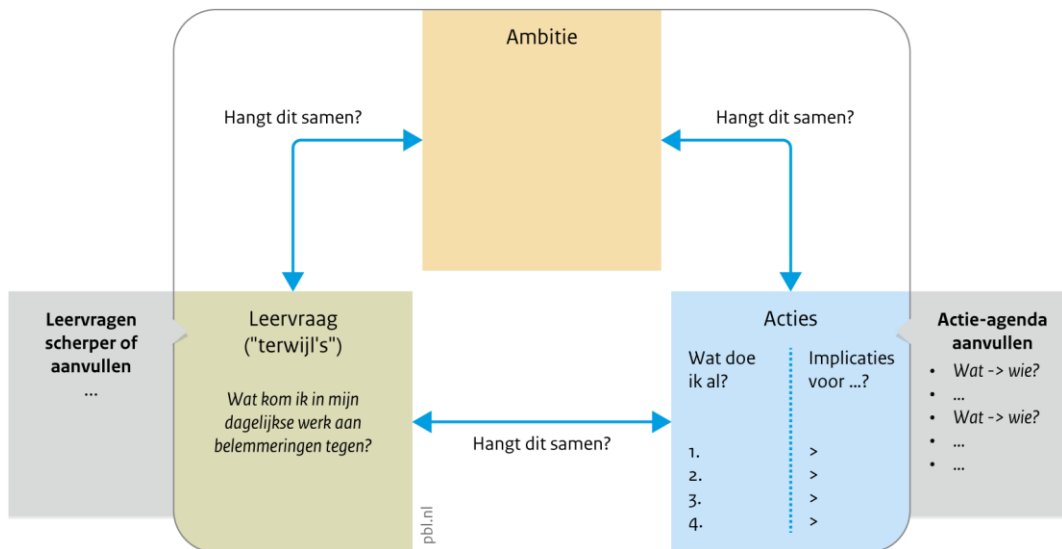
- Deelnemende actorgroep/werksessie (in totaal: 2 werksessies), eerste leercyclus
- Deelnemende actorgroep/werksessie (in totaal: 4 werksessies), tweede leercyclus
- ≡ Deelnemende actorgroep, werksessie 'handelingsperspectieven'

3.5 Het evaluatiekader als reflectiemiddel: het transformatiedenkraam

Het evaluatiekader is aan het einde van de eerste leercyclus uitgewerkt als reflectie-instrument, in een vorm die voor een bepaald project concreet ingevuld kan worden. Deze versie van het kader is het zogenoemde 'transformatiedenkraam' (zie figuur 3.4).

Figuur 3.4

Leeg transformatiedenkraam



Bron: PBL/VU

Het idee is dat in het transformatiedenkraam ambities, acties en belemmering(en) met bijbehorende leervragen worden ingevuld die spelen in een specifiek project. Op basis daarvan kan vervolgens een gesprek gevoerd worden over de onderlinge samenhang tussen de ambities die het project informeren, de acties die betrokkenen nu ondernemen (om die ambities te helpen realiseren), en de belemmeringen die ze daarbij ervaren. Op basis van een ingevuld transformatiedenkraam gaat een groepje betrokkenen discussiëren over, en reflecteren op, de samenhang tussen ambitie, leervraag, acties en wat er ontbreekt. Zo krijgen zij inzicht in hoe de actie-agenda verbreed kan worden, om (structurele) barrières (zie paragraaf 3.3.2) bij het realiseren van de ambitie actief te adresseren. Daarbij komt ook de vraag 'wat kan wie doen?' naar voren, die ertoe kan leiden dat het betrokken netwerk aan actoren groter wordt.

In de praktijk vraagt het invullen van het transformatiedenkraam om een goed begrip van een project: wat speelt er, wat gebeurt er, en waar lopen plannen op vast? Voor partijen die deze reflectie voor het eerst meemaken, is een voorgesprek nodig om het transformatiedenkraam te kunnen toepassen en de casus voldoende te kunnen begrijpen; kortom, om het gesprek te kunnen voeren.

Dit transformatiedenkraam is in het IBP VP gebruikt als reflectie-instrument. Dit hebben we op verschillende manieren gedaan. Ten eerste hebben we het denkraam getest tijdens een gemeenschappelijke werksessie op 17 juni 2020 met vier van de onderzochte gebieden. Ten tweede hebben we het denkraam getest in het kader van IBP VP-Werkplaatsen. We hebben het gebruikt om de verhalen te helpen structureren van deelnemers uit gebieden die hun activiteiten op Werkplaatsen presenteerden. Dit gebeurde vier keer, bij twee Werkplaatsen (zie tabel 3.2). Ten derde hebben we negen reflectiegesprekken gehouden in het kader van

interviews met vertegenwoordigers van het nationale programmateam en de projectleiders van de vijf geselecteerde casusgebieden (zie referentielijst 'reflectiebijeenkomsten').

Tabel 3.2

Participatie bij sessies en werkplaatsen met het transformatiedenkraam.

Werkplaats	Sessie	Presenterend gebied
Van afstemmen naar samenwerken (24 september 2020)	Van gebiedsgericht experiment of pilot naar generiek beleid	IBP VP Vloed (ook IBP VP Eems-Dollard genoemd)
	Verdiene aan verdiensten, KPI als model?	IBP VP Van Gogh NP i.o.
Van gebiedsuitdagingen naar een integrale werkpraktijk (3 december 2020)	Samen zoeken naar perspectief voor de landbouw	IBP VP Laag Holland
	Het recreatief grid	IBP VP Laag Holland

Reflectie op het gebruik van het transformatiedenkraam

In deze evaluatie zijn we er beperkt in geslaagd het denkraam in te zetten zoals aanvankelijk bedoeld.⁸ Deels heeft dat te maken met de voortgang van het programma: in veel gebieden kwam dat uit de startblokken terwijl het evaluatieonderzoek juist werd afgerond. Deels ook heeft het te maken met de aard van het onderwerp van het evaluatiekader.

Het evaluatiekader blijkt voor veel mensen contra-intuïtief aan te voelen: nodeloos ingewikkeld en op afstand van de dagelijkse praktijk. Dat is niet verwonderlijk, want het vraagt om een bewuste reflectie op de structuren die acties en keuzen vaak onbewust sturen (zie ook Huitzing et al. 2020). En zoals een vis het water waarin zij zwemt niet ziet, is het vaak moeilijk te zien wat vanzelfsprekend is, en daarop te reflecteren. Tegelijkertijd vraagt de focus op structurele veranderingen die aan het IBP VP ten grondslag ligt, juist om reflectie op de vanzelfsprekendheden in de dagelijkse, professionele praktijk. Daar is het evaluatiekader op ontworpen.

Om de denkwijze achter het evaluatiekader dichterbij de betrokkenen te brengen en de praktische toepasbaarheid als reflectietool te testen en te verbeteren, is ervoor gekozen het transformatiedenkraam tijdens interviews en in IBP VP Werkplaatsen gezamenlijk in te vullen. Dit heeft bij betrokkenen verschillende keren tot enthousiaste reacties geleid, omdat zij blinde vlekken in het eigen denken opmerkten. Maar ook in dat geval ervaren zij het kader, uitgewerkt als 'denkraam', nog steeds als ingewikkeld. Dat heeft ermee te maken dat ze de aanname achter het ontwerp niet delen of herkennen: de gedachte dat de projecten die in de context van het IBP VP-programma worden gefinancierd, zijn ontworpen en worden uitgevoerd om structurele veranderingen in het landelijk gebied, te weten veranderingen naar een 'vitaal platteland', te bewerkstelligen. Die structurele veranderingen vragen om reflectie op het 'gangbare', namelijk op de eigen praktijken, regels en conventies, en dus op wat in het gebruikelijke projectmanagement vanzelfsprekend is (Loeber & Vermeulen 2016; zie ook Schön & Argyris 1994). Die aanname en denkwijze worden in de dagelijkse praktijk van de regio's lang niet altijd als relevant gezien. Zeker ook omdat betrokkenen zich niet altijd bij machte achten om structurele barrières te helpen overkomen. Daardoor is het voor de dagelijkse praktijk relevanter om de belemmering te vermijden dan om de confrontatie ermee

⁸ Het transformatiedenkraam is de praktische uitwerking van de beoogde 'tabel, met instructies en een checklist met inzichten uit de literatuur' om gebieden de mogelijkheid te bieden zelf hun doelen, leervragen en belemmeringen, en betekenisvolle acties te identificeren. Ten tijde van het publiceren van het evaluatiekader voor het IBP VP beoogden we zo'n reflectietool te ontwikkelen op basis van het evaluatiekader, zodat betrokkenen in de gebieden die niet onderzocht werden, zelf in eigen kring reflectiesessies konden houden over de samenhang tussen ambities en acties, en het identificeren van belemmeringen, en kansen voor oplossingen daarvoor (Huitzing et al. 2020).

aan te gaan. Daarnaast voelt niet iedereen zich comfortabel bij het abstractieniveau van het verbinden van ambities, belemmeringen en acties.

In hoofdstuk 5 laten we zien dat veel van de barrières die in het IBP VP aan het licht komen, structureel van aard zijn. Denk aan de invulling van de marktwerking, van het voedselsysteem en van de organisatie van verschillende overheden. Regionale actoren zijn, zo concluderen we, niet bij machte om al deze problemen enkel en alleen vanuit de regio op te pakken. Hiervoor is nationale, en vaak ook politieke, betrokkenheid nodig. Bij het werken met het denkraam in de praktijk bleken betrokkenen lang niet altijd even ontvankelijk te zijn voor het idee om systeembarrrières te beschouwen als een uitdaging die aandacht behoeft op het niveau van het projectmanagement. Zij zoeken bijvoorbeeld liever naar manieren om er zo snel mogelijk aan voorbij te gaan, door creatief alternatieve routes te formuleren. Daarnaast vragen opgaven en barrières om discussie tussen en reflectie door allerlei partijen, aangezien deze gezamenlijk moeten worden opgepakt. Om die reden verzochtte een respondent bij één van de interviews, tijdens het reflecteren: "Ik heb daar natuurlijk wel allerlei ideeën over maar met welk gezag en welke autoriteit zeg ik daar dan iets over?" (Respondent 17, 09-11-2020).

Positieve ervaringen met het denkraam waren er, zoals gezegd, ook. Gebieden waardeerden de mogelijkheid om te reflecteren op hun werk vanuit een breder, projectoverstijgend perspectief. Dit onderstreept het belang van reflectiemomenten in een programma als het IBP VP, en daarmee ook het belang van de keuze voor een lerende evaluatie van de aanpak. Zo gaven betrokkenen uit de gebieden aan dat het denkraam helpt om te zien dat hun plannen samenhangen. Dit vonden zij waardevol als zodanig en liet zien of ze goed bezig waren. Het denkraam zagen zij dan ook als een moment van bezinning, om boven de 'waan van alledag' uit te stijgen. Zulke bezinningsmomenten waren er te weinig, volgens de gesprekspartners uit de gebieden. Ook waardeerden zij, zo bleek regelmatig, dat de onderzoekers van PBL en VU aanwezig waren bij IBP VP-Werkplaatsen en vragen stelden om de reflectiesessies aan de hand van het denkraam te begeleiden. Dit maakte het denkraam helderder, zo gaf een aantal respondenten expliciet aan: "Dan zie ik zo'n presentatie, tja... Maar dan stellen jullie die vragen hè? En dan wordt het weer heel helder, dus ik word hier wel geïnspireerd van en vrolijk van" (Respondent 35, 11-11-2020).

Concluderend: het reflectie-instrument is zinvol en behulpzaam om een 'transitie'-blik te ontwikkelen op het eigen, dagelijkse werk, en om zodoende structurele belemmeringen te helpen identificeren, evenals de kansen om die aan te pakken. Dat vergt wel dat de aanname achter het reflecteren – dat het dagelijks werk in de context van een programma als het IBP VP te begrijpen is als 'bijdragen aan een transitie' – expliciet wordt gemaakt en wordt gedeeld. Het vraagt ook dat betrokkenen een rol voor zichzelf gaan zien bij het toewerken naar structurele veranderingen en dat zij zich bij die rol en gedachte comfortabel voelen, ook gezien het abstractieniveau waarop de veranderingen geformuleerd worden. En reflecterend op de tweede leercyclus, merken we op dat het achteraf gezien naïef was te verwachten dat een reflectietool als het transformatiedenkraam eenvoudig toepasbaar is met schriftelijke instructies en een checklist. Het transformatiedenkraam vergt ook de betrokkenheid van iemand die inzicht heeft in de opgaven en de ambities voor de lange termijn enerzijds, en begrip en liefst bekendheid heeft met de praktijk van specifieke projecten in het hier en nu anderzijds, om vanuit dat inzicht en begrip de betrokkenen vragen voor te leggen. Het is die combinatie die centraal staat in het transformatiedenkraam en het evaluatiekader en die de grootste uitdaging vormt, zowel bij het projectmanagement als bij de reflectie daarop.

3.6 Positie evaluatoren in een lerende evaluatie

De opdrachtgevers van het IBP VP (LNV, IPO, VNG en UvW) hebben het PBL gevraagd een lerende evaluatie uit te voeren. Als onafhankelijk planbureau gaan we alleen in op een dergelijk verzoek als we het inhoudelijke relevantie en meerwaarde vinden hebben en als het verzoek past bij het onderwerp. Dat het verzoek inhoudelijke relevantie heeft, was snel duidelijk; de inhoudelijke ambities van het IBP VP sluiten aan bij de strategische thema's van het PBL. Verder passen de integrale aanpak en procesmatige ambities bij de doelstelling van de PBL-community-of-practice Multi-level Multi-actor governance van de leefomgeving (zie PBL 2019d). Na een met het VU Athena instituut uitgevoerd vooronderzoek kwamen we dan ook tot de conclusie dat een lerende evaluatie past bij het programma IBP VP (zie Huitzing et al. 2020). Om die redenen is het PBL ingegaan op het verzoek. We verwijzen naar bovengenoemde partijen dan ook als de 'verzoekers' van deze lerende evaluatie (in plaats van als 'opdrachtgevers').

PBL- en VU-onderzoekers waren nauw betrokken bij de uitvoering van het IBP VP. Gedurende het hele proces participeerden we (vanuit onze rol als onderzoekers en reflectanten in een formatieve evaluatie) actief in IBP VP-werkgroepoverleggen, Werkplaatsen en gesprekken met de verzoekers. In Werkplaatsen en op de programmawebsite hebben we de methodiek van lerend evalueren toegelicht en tussentijdse observaties gedeeld. Verder heeft hebben we inhoudelijke 'PBL-tips' gegeven over thema's als zorg voor het landschap, kansrijk landbouw en voedselbeleid en stikstof in perspectief. Daarnaast heeft PBL-directeur Hans Mommaas tijdens twee Werkplaatsen een keynote-presentatie gegeven (11 september 2019 en 4 februari 2021). Vanwege deze betrokkenheid staan we even stil bij de borging van de onafhankelijkheid en de kwaliteit van het onderzoek.

De opdrachtformulering, methodiekontwikkeling en uitvoering van het evaluatieonderzoek van de lerende evaluatie vinden plaats binnen de kaders van de aanwijzingen op de planbureaus (Staatscourant 2012) om de onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen (zie ook PBL 2019c, 2019e; Verwest et al. 2019). Het onderzoek is aangestuurd door een interne stuurgroep. Het PBL heeft het onderzoek uitgevoerd op basis van de interne kwaliteitsprocedure.

Gedurende het onderzoek hebben interne en externe begeleiders de wetenschappelijke kwaliteit van het project op verschillende momenten getoetst. De interne review vond plaats middels een start- (aan het begin), midterm- (halverwege) en eindseminar (aan het eind). Daarbij bespraken externen en (niet bij het onderzoek betrokken) PBL-onderzoekers het onderzoeksmateriaal op basis van de kwaliteitswaarden van het planbureau: geloofwaardigheid, onafhankelijkheid, legitimiteit en relevantie (PBL 2019d). Aan het einde van het project voerden drie wetenschappers nog een externe review uit: prof. dr. Martijn Groenleer, hoogleraar Regionaal Recht en Bestuur aan de Universiteit van Tilburg, prof. em. dr. Pieter Leroy, hoogleraar beleidswetenschappelijke milieukunde en prof. dr. John Grin, hoogleraar Beleidswetenschappen, in het bijzonder systeeminnovatie, aan de Universiteit van Amsterdam.

Daarnaast hebben we namens de externe verzoekers de bevindingen en het rapport voorgelegd aan medewerkers bij LNV, de provincies, de waterschappen en de VNG. Het management van het PBL tot slot heeft het eindrapport vastgesteld. De betrokkenen bij het IBP VP konden meekijken met het onderzoek. Dat hebben we gedaan door presentaties te geven over (tussentijdse) bevindingen en het evaluatiekader tijdens IBP VP-werkgroep bijeenkomsten, op Werkplaatsen, in gesprekken met de verzoekers en in het kader van de drie seminars. De PBL VU-presentaties, discussiestukken en rapporten zijn gepubliceerd op de themasite www.pbl.nl/vitaal-platteland.

4 De IBP VP-ambities in de gebiedspraktijk

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we inzicht in hoe de ambities op programmaniveau worden vertaald naar de ambities op regioniveau. Daarnaast geven we aan hoe er in de regio's gewerkt wordt aan het realiseren van de ambities. We doen dit omdat de ambities voor de lange termijn de eerste bouwsteen vormen van het evaluatiekader.

De deelvraag die we in dit hoofdstuk beantwoorden is: *Hoe geven de betrokkenen invulling aan de ambities van het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP), geformuleerd als 'vitaal platteland' en 'anders werken'? We beginnen met het bredere idee van de ambities van het programma als leidraad (paragraaf 4.2). Vervolgens gaan we dieper in op de ambities in de gebiedspraktijk. Daarbij kijken we eerst naar de ambitie van een vitaal platteland (paragraaf 4.3) en daarna naar de ambitie van anders werken (paragraaf 4.4).*

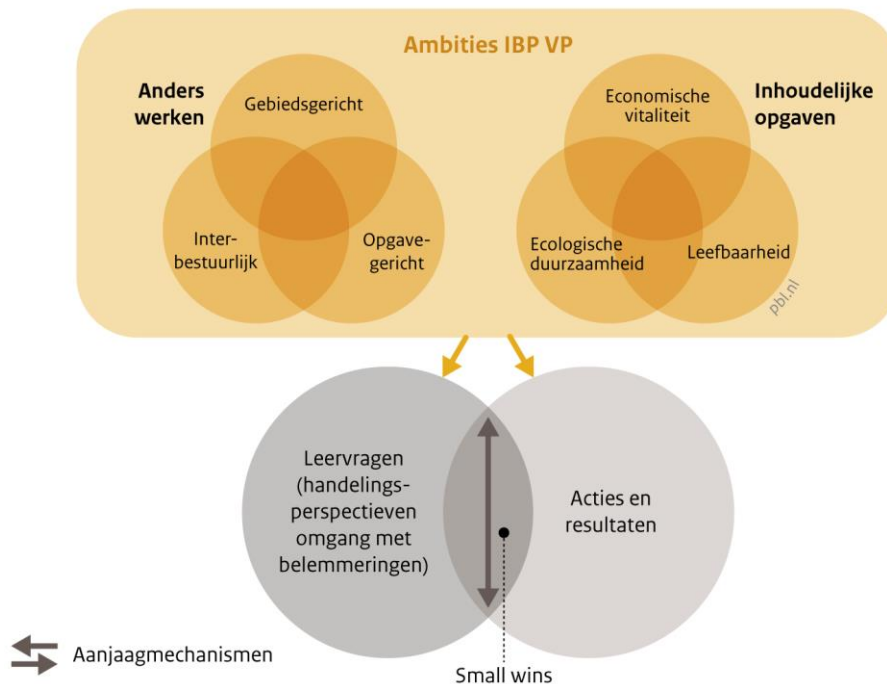
4.2 Ambities als leidraad?

Het landelijk IBP VP stelt als ambitie een 'economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland' (IBP VP 2018:6) en omschrijft de eigen veranderstrategie als een gelijktijdig streven naar structurele verandering in de gebieden en het op gang brengen van interbestuurlijke samenwerking (IBP VP 2018). De structurele verandering draait om de inhoudelijke ambities van een vitaal platteland waarin ecologische duurzaamheid, leefbaarheid en economische vitaliteit samenkomen. De procesgerelateerde ambitie van interbestuurlijk samenwerken draait om een andere manier van werken. Deze manier van werken stelt de gemeenschappelijke opgave (een vitaal platteland) centraal, en houdt in dat verschillende bestuurslagen met elkaar samenwerken met een gemeenschappelijke agenda, een "toekomstbestendige samenwerking als één overheid" (IBP VP 2018: 6).

Tegelijkertijd zijn de gebieden mede geselecteerd op basis van criteria zoals een reeds lopend gebiedsproces, praktische uitvoerbaarheid in deze regeerperiode en een effect op de maatschappelijke doelstellingen (zie paragraaf 2.3). In hoofdstuk 2 staat toegelicht hoe het programma voor de gebieden in het najaar van 2018 begon met een startgesprek, waarna de gebieden in april 2019 een gebiedsplan opleverden. Op de plannen van de veertien gebieden – een vijftiende gebied zou later aansluiten – hebben we in het voorjaar van 2019 twee reflecties georganiseerd: een interdepartementale ronde en een expertsessie.

Figuur 4.1

Interbestuurlijk programma Vitaal Platteland (IBP VP): Ambities



Als steuntje in de rug voor het omgaan met de vraag 'Hoe kom je van 'een verzameling van losse projecten in concurrentie' naar 'werken vanuit de bedoeling in het gebied en vanuit partnerschap' (IBP VP 2019: 1), ontvingen de gebieden een inspiratiedocument. In dit document stonden ook de voorwaarden waaronder zij een beroep konden doen op de Rijksbijdrage van 40 miljoen euro. Die Rijksbijdrage was 'in eerste aanleg' bedoeld voor activiteiten die zich richten op de verbetering van de 'omgevingscondities' voor natuur (IBP VP 2019: 6). Bij de toekenning zou ook meegewogen worden 'of en in hoeverre' overheden samenwerken aan 'de veranderopgaven in het gebied', of er sprake was van 'synergie tussen verschillende opgaven' en van cofinanciering door overheden en maatschappelijke partijen (IBP VP 2019: 6).

Zo gezien is het weinig verrassend dat de ambities in de gebieden draaiden om de landbouw en het landschap. Zo streefde de regio Zuidoostelijke zandgronden naar de "transitie van de landbouw naar kringlooplandbouw, het bevorderen van omgevingskwaliteit en duurzame mestbewerking" (Gebiedsplan Zuidoostelijke Zandgronden 2019: 9). Het Westerkwartier ging werken aan natuurinclusieve landbouw als "Lonend voor zowel ondernemer als maatschappij" (Gebiedsplan Westerkwartier 2019: 5). In de Achterhoek draaide het juist om het *samenwerken* met als uiteindelijk doel dat de Achterhoek de 'Scho(onst)e regio van Nederland' zou worden: "De kern van het IBP-Vitaal platteland in de Achterhoek is dat overheden de intentie hebben om als één overheid te opereren, zodat mensen die belemmeringen ervaren bij de uitvoering van goede plannen niet worden doorverwezen naar andere overheden maar worden geholpen vanuit de gezamenlijke overheden" (Gebiedsplan Achterhoek 2019: 1). In de 'Scho(onst)e' regio draaide het vervolgens om natuur en water, een vitale bodem in het agrarisch gebied, landschappelijke kwaliteit – met ruimte voor energietransitie en klimaatadaptatie – een toekomstbestendige melkvee- en varkenshouderijsector en de sanering van asbestdaken (Gebiedsplan Achterhoek 2019: 1).

Tijdens het onderzoek hebben we op basis van interviews met betrokkenen voor vier van de vijf gebieden *theories of change* (ToCs) opgesteld met daarin de ambities van de gebieden. Daarmee zijn we het gesprek met de gebieden aangegaan over de doelen tussen nu en het bereiken van de ambitie. Deze meer praktische ambities hebben we – zonder de gebieden te noemen – samengevat in tabel 4.1.

Tabel 4.1
Ambities casusgebieden⁹

Casusgebied A	Casusgebied B	Casusgebied C	Casusgebied D
Natuurinclusieve, circulaire landbouw met diverser verdienmodel	Natuurinclusieve landbouw/landgebruik	Kringlooplandbouw (in principe op boerderij-schaal door dierlijke mest te verwerken tot een kunstmestvervanger)	Transitie landbouw
Vernatting veen (tegenaan bodemdaling, afname CO ₂ -uitstoot, herstel bodem)	Regionale ketens	Verdienmodel dat maatschappelijke waarde creëert (behoud landschapsstructuren en biodiversiteit)	Herstel natuur en milieu
Landschap en natuur verbinden met kernen (recreatie, verbinden met bewoners, identiteit en vitaliteit dorpen)		'Vitaal vastgoed' (minder lege stallen, asbest sanering, tegengaan verpaupering en ondermijning)	Stad en platteland met elkaar verbonden
Herstel biodiversiteit			Balans in het landschap
			Economisch en ecologisch duurzaam
			Streekproducten

Tijdens de reflectiesessies ging het gesprek vervolgens over de projecten en de doelen daarvan. Met welke stappen – of 'tussendoelen', zoals wij ze noemden – wilden de projecten en proeftuinen in de gebieden de ambities dichterbij brengen? De antwoorden daarop waren heel divers, wisselend van pilots en concrete acties tot brede algemene doelstellingen. Zo waren 'beweging en dynamiek' of 'energie' in het gebied doelstellingen, maar ook het betrekken van 300 boeren bij een project, het aanleggen van recreatieve paden of het saneren van asbestdaken. Daarnaast werden pilots genoemd, bijvoorbeeld met nieuwe gewassen of peilgestuurde drainage en procesindicatoren als een samenwerkingsovereenkomst, 'stappen naar een ontwikkelingsvisie' of 'bewustwording van alle partijen' (Werksessies 12-11-2019; 14-01-2020; 04-02-2020 en 24-02-2020).

Wat opviel in de gesprekken, is dat de plannen concreet waren over het uitvoeren van specifieke pilots (ook 'proeftuinen' genoemd) of het realiseren van bijvoorbeeld een stuk natuur of

⁹ Ambities uit gebieden, zonder sortering. Bronnen: werksessies 12-11-2019; 14-01-2020; 04-02-2020 & 24-02-2020)

wateropvang, maar heel algemeen werden als het ging over de samenhang op de middel-lange termijn. Deze samenhang is nodig om plannen onderling af te stemmen en om integraal te werken. Met andere woorden: de plannen bestaan binnen dezelfde ambitie naast elkaar, maar welke stappen er achtereenvolgens gezet moeten worden om de kortetermijn-acties (de concrete plannen) te koppelen aan de ambitie was onduidelijk. In de reflectiesessie met de gebieden hebben we geprobeerd deze samenhang concreter te maken – bijvoorbeeld door te benoemen waar de verschillende onderdelen elkaar in de weg zouden kunnen zitten. Dat gesprek liep stroef. Sommige betrokkenen wilden er niet over praten omdat de IBP VP-plannen slechts een deelselectie vormden van alle plannen in de regio. De kanttekening daarbij is dat deze plannen in combinatie met wat er verder in de regio speelde, wel degelijk leidden tot langetermijnambities (Werksessie 12-11-2019). Anderen vonden 'mekaar vasthouden' de grote uitdaging als het erom gaat de verschillende doelen samen te brengen; om die reden werkten zij liever stap voor stap (Werksessie 04-02-2020). In bepaalde gebieden was het besef dat ze het niet alleen hoefden op te knappen en de verbinding ook bij het Rijk konden zoeken – via LNV was het Rijk immers ook een partner in het IBP VP –, een belangrijk inzicht (Werksessie 14-01-2020).

Met het constateren van deze leemte tussen het nu uitvoeren van acties en de langetermijnambitie willen we overigens geen kritiek uiten op de betrokkenen in de gebieden. Een complexe uitdaging vraagt immers om een simplificatie om de zaken concreet te maken, al blijft de opgave als geheel complex. Daarom is het wenselijk om simplificatie af te wisselen met complexificatie (Joosse & Teisman 2020) om de ambitie in het oog te houden, zoals we toelichtten in het evaluatiekader (Huitzing et al. 2020). In andere woorden, kijk op gezette tijden hoe een project, activiteit of pilot past in de grote ambitie en pas op basis daarvan de ambitie, actie of leervraag aan.

4.3 Ambitie Vitaal Platteland in de gebieden

Het vitaal platteland bestaat volgens het IBP VP uit drie elementen: economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam (zie hoofdstuk 2). Daarbij zijn de vijftien IBP VP-gebieden verdeeld in vier typen gebieden. Het idee achter deze typen gebieden is dat de problematiek per gebiedstype verschilt, en er dus geen landelijke ambitie is die elk van deze type gebieden zou passen. Echter, in de praktijk van de vijftien 'kansrijke' gebieden zien we (in de vijf onderzochte gebieden en in bredere mate via Werkplaatsen) dat de ambitie voor het vitaal platteland in grote mate op vergelijkbare wijze invulling krijgt, namelijk rondom de relatie landbouw en natuur, en in veel gebieden ook in relatie tot landschapswaarde. Zowel landbouw als natuur verschillen uiteraard tussen de veenweide-, zand- en kleigebieden, maar daaroverheen is deze rode draad zichtbaar. Kijken we naar de economische, ecologische en leefbaarheidselementen van het vitaal platteland, dan zien we in de gebiedsplannen dat met name de economische (en dan nauw ingevuld met de economische functie van landbouw) en ecologische (en dan met name natuurwaarden en landschapswaarden) elementen aandacht krijgen. Tabel 4.1 illustreert dit. Gezien de oorsprong van het IBP VP en de bron van de Rijksfinanciering is de nadruk op landbouw en natuur natuurlijk niet vreemd. Gezien vanuit de ambitie van het IBP VP, met een expliciete plek voor leefbaarheid, is die nadruk echter wel opvallend.

Hierbij is het goed te vermelden dat minder aandacht voor leefbaarheid niet betekent dat dit aspect niet aan de orde komt. Het verbinden van stad en land en 'vitaal vastgoed' zijn bijvoorbeeld onderwerpen in twee van de geselecteerde gebieden, maar ook hier gaat het vooral over het verbinden van agrarische producenten met stedelijke recreatie en consumenten (en vice versa) en agrarisch vastgoed – minder criminaliteit aantrekkende lege stallen. In Aldeboarn-De Deelen is 'identiteit en vitaliteit van de dorpen' ook een doel. In de

reflectiesessie herkenden de deelnemers dan ook niet helemaal dat 'leefbaarheid' onderbelicht werd; tegelijkertijd werd aangegeven dat "je als burgerinitiatief alleen door opportunistisch [te] zijn iets voor elkaar krijgt [en] moet aanhaken op [sectorale] programma's" (Werksessie 24-02-2020).

Overkoepelend zien we ook dat de schuring tussen landbouw en natuur, of tussen landbouw en leefbaarheid, grotendeels vermeden wordt door de wijze waarop de gebiedsopgaven worden gedefinieerd. Zo bestaat de ambitie om lokale natuur en landschap te versterken naast de ambitie om de melk- en varkenshouderij economisch vitaal te houden of de kleinschaligheid in het landschap te behouden en tegelijkertijd boeren die willen stoppen te helpen (versterkt schaalvergroting). Kringlooplandbouw, natuurinclusieve landbouw en de bijkomende gewenste alternatieve verdienmodellen lijken te worden gezien als de oplossing om tegemoet te komen aan ieders wensen en belangen, zonder dat helder is of daarvoor de huidige praktijk moet veranderen, en bij wie dan. In de gebieden werken betrokkenen slechts in beperkte mate toe naar echte keuzen over welke activiteiten in het gebied de ruimte moeten krijgen.

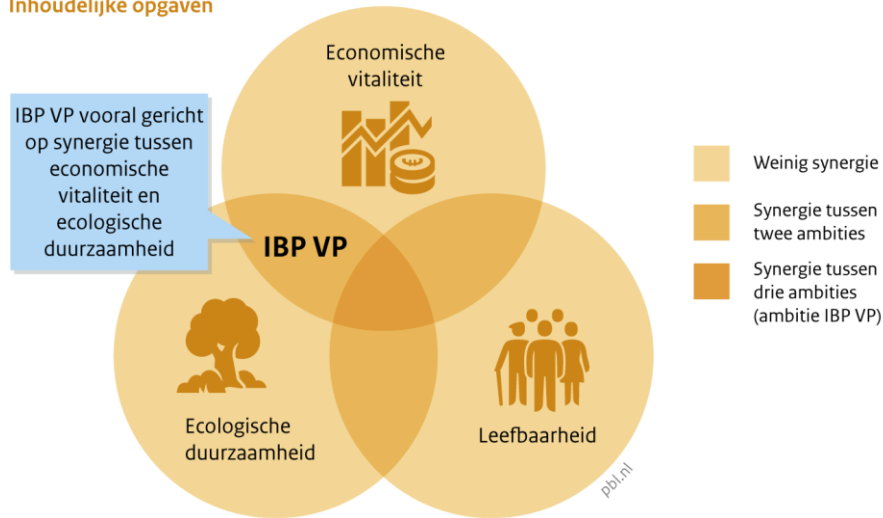
De relatie tussen landbouw, landschap en natuur bevat grote, systemische opgaven die staan of vallen met het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen (Maij et al. 2019), zoals het opbouwen van circulaire vormen van landbouw of een herziening van de relatie landbouw-natuur: verdienmodellen die niet alleen op regionaal niveau opgepakt kunnen worden. De gebieden zien deze complexe opgaven ook. Zo vallen in tabel 4.1 transitie landbouw, circulaire landbouw, natuurinclusieve landbouw met een breder verdienmodel onder de ambities en pilots als 'valuta voor veen' – betalen voor CO₂-opslag door boeren – en experimenten met kritische prestatie-indicatoren (KPI's) onder de doelen. Naar het voorbeeld van het gebruik van KPI's in de Biodiversiteitsmonitor van Friesland Campina, Rabobank en WNF experimenteren vijf gebieden met een eigen set van indicatoren (Werksessie 24-09-2020(a)). Zulke grote opgaven overstijgen het niveau van het gebied alleen, evenals het niveau van het programma. Deze opgaven, en met name de belemmeringen daarbij, vereisen namelijk dat meerdere sectoren en domeinen van de overheden, (inter)nationale overheidslagen maar ook de keten en consumenten – naast keuzen in het gebied – maatregelen nemen en randvoorwaarden stellen (PBL 2019b).

Figuur 4.2 geeft de mate weer van synergie tussen de drie inhoudelijke ambities van het IBP VP. Elke bol representeert een inhoudelijke ambitie en daar waar de ambities overlappen, is synergie te vinden. De meeste ambities en plannen in het kader van het IBP VP zijn te plaatsen aan de linkerkant van figuur 4.2, als activiteiten gericht op een aspect of activiteiten met synergie op twee aspecten (economische vitaliteit en ecologische duurzaamheid).

Figuur 4.2

Mate van synergie tussen inhoudelijke opgave

Ambities Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP):
Inhoudelijke opgaven



Bron: PBL/VU

Ten slotte zien we dat de manier waarop de inhoudelijke ambitie invulling krijgt, samenhangt met de historie van de samenwerking in en de grootte van een gebied. Een groot gebied – zowel in ruimte als in het aantal betrokken partijen – lijkt hierbij eerder te kiezen voor een brede en integrale benadering, terwijl in een kleiner gebied de opgave specifiek gedefinieerd wordt. Zo wordt de problematiek in Van Gogh Nationaal Park i.o., dat 27 gemeenten omvat waaronder vijf steden, breder aangevlogen dan in een klein gebied als Westerkwartier. Westerkwartier richt zich vooral op het ontwikkelen van natuurinclusieve landbouw, terwijl Van Gogh NP i.o. ook streeft naar het verbinden van stad en platteland om met een aantrekkelijk cultuurlandschap rondom de steden bij te dragen aan een goed vestigingsklimaat voor (internationale) bedrijven.

4.4 Ambitie anders werken in de gebieden

Zoals één van de projectleiders het verwoordt: “Ambities zijn niet altijd inhoudelijk. Ook hoe ga je om met elkaar en hoe probeer je anders te denken?” (Werksessie 17-06-2020). Waar het vitale platteland bestaat uit een balans van economische, ecologische en leefbaarheidsfuncties, beschouwen we het ‘anders werken’ in het IBP VP als een combinatie van interbestuurlijk, gebiedsgericht en opgavegericht werken. Met interbestuurlijk werken wordt de samenwerking bedoeld tussen Rijk, waterschappen, gemeenten en provincies, om opgaven in samenhang op te kunnen pakken en als één overheid te functioneren richting burger en bedrijf. Het gebiedsgerichte werken is erop gebrand om samen met decentrale overheden en maatschappelijke partijen beleid te formuleren en uit te voeren dat is toegespitst op de regionale situatie. Het opgavegerichte werken is een manier om aan oplossingen te werken die voorbijgaat aan formele geografische grenzen en sectorale taakopvattingen; het breekt door bestaande organisatieprincipes heen (zie hoofdstuk 3 voor meer toelichting op de drie elementen van het ‘anders werken’).

De vijftien gebieden verschillen sterk in ruimtelijke schaal, bestuurlijke historie en structuur van het gebiedsproces. In sommige regio’s bestond reeds een goed functionerende samenwerking (al dan niet vanuit een gedeeld toekomstbeeld en een samenhangende gebiedsagenda) terwijl in andere gebieden overheden elkaar nog niet kenden of wantrouwend

tegenover elkaar stonden. De ambities omtrent het 'anders werken' hangen sterk af van deze historie en van de al bestaande structuren. Zo zijn er in Aldeboarn-De Deelen in het gebiedsproces al geruime tijd maatschappelijke organisaties actief, en overheden sluiten zich bij hen aan om dit gebiedsproces te versterken. In andere gevallen, zoals in de Zuidoostelijke zandgronden, is het gebied groot en kenden (een deel van) de overheden elkaar nog niet goed. De ambitie is hier dan ook allereerst om een goede bestuurlijke verhouding en overlegstructuren te realiseren.

Het verder ontwikkelen van de interbestuurlijke samenwerking was in alle gebieden een sterke motivatie om mee te doen met het IBP VP. Waar in de Zuidoostelijke zandgronden de overheden nog contact met elkaar moesten leggen en zich wilden organiseren, hadden de gebieden met al lang bestaande regionale samenwerkingsverbanden, zoals de Achterhoek en Van Gogh Nationaal Park i.o., de ambitie om deze samenwerkingen te versterken, en daarbij de samenwerking met het Rijk te verbeteren. Via de zogenoemde LNV-verbinders was het voor de gebieden mogelijk om met nationale overheidsactoren samen te werken in het kader van de gebiedsambities.

Net als bij de inhoudelijke ambitie zien we dat de verschillende elementen van het 'anders werken' elkaar onder druk kunnen zetten. Dit kan bijvoorbeeld als (onbewust) de interbestuurlijke samenwerking boven de opgavegerichte samenwerking wordt gesteld. De spanningen in de opgave durven benoemen en hierbij de schuring opzoeken om door (andermans) organisatieprincipes heen te breken zou dan ten koste kunnen gaan van de interbestuurlijke relaties. Een ander voorbeeld is dat het voor overheden die opgavegericht werken, het makkelijker – of zelfs noodzakelijk – kan zijn om keuzen te maken en daarbij even niet alle gebiedspartijen mee te nemen (Van der Steen et al. 2020). Andersom is een gebiedsgerichte aanpak uitdagend omdat deze kan leiden tot een andere definiëring of oplossingsrichting van de opgave, en dat vereist aanpassingskracht van de overheden. Kijken we vanuit deze bril naar het IBP VP, dan zit de minste spanning tussen het interbestuurlijk en het gebiedsgericht werken. Deze combinatie is dan ook het meest zichtbaar in het programma. Zo begint een gebied met samenwerken en volgt de inhoudelijke aansturing in een 'tweede tranche'. Hierdoor kunnen twee overheden verschillende standpunten hebben over de meerwaarde van een bijdrage aan een proeftuin en toch samenwerken (Respondent 47, 09-11-2020). In een ander gebied kwam tijdens de reflectiesessie naar boven dat verschillende partijen een verschillende focus hebben. De overheden willen samenwerken om verandering te kunnen realiseren, "terwijl de agrariërs brood op de plank moeten krijgen en het over hun toekomst gaat" (Werksessie 04-02-2020). Een leervraag op dat punt gaat dan ook over de vraag 'hoe houden we elkaar vast als werkgroep/gebied' (Werksessie 04-02-2020). Tot slot werd in een derde gebied tijdens een gesprek over de samenhang tussen projecten en langetermijnambities opgemerkt dat "er veel meer speelt dan het IBP VP om de ambities te bereiken" (Werksessie 12-11-2019). Hier is het idee dat de IBP VP-projecten in combinatie met wat er verder speelt, de ambities dichterbij brengen.

Kortom, het idee achter het IBP VP was dat een interbestuurlijke samenwerking, die opgave- en gebiedsgericht is, de aanpak van een opgave kan versnellen en zo een structurele verandering richting een vitaal platteland in gang kan zetten. Op gebiedsniveau zien we dat veel gebieden in eerste instantie gericht waren op het zoeken naar en realiseren van een goede of versterkte samenwerking binnen en tussen overheidspartijen en maatschappelijke partijen. Daarbij lag de focus vooral op een interbestuurlijke en gebiedsgerichte samenwerking. In deze gebieden leek het noodzakelijk om elkaar eerst goed te leren kennen en rustig de opgave te verkennen. Zelfs wanneer de opgave bekend was, was het in de meeste gebieden nog niet overal direct helder hoe de nieuwe samenwerking moest bijdragen aan de opgaven in het gebied. De gebieden die hier wel iets over schreven in de gebiedsplannen, leken vooral het interbestuurlijke aspect belangrijk te vinden om de opgave verder te brengen.

Waar we experimenteren met interbestuurlijk en gebiedsgericht werken heel duidelijk herkennen in de ambities en aanpak van de gebieden, ligt de focus minder op opgavegericht werken. Dit kan te maken hebben met de verschillende perspectieven op het begrip 'opgave'. *Deze meervoudige betekenis van het begrip 'opgave'* hebben we in de context van het IBP VP op twee manieren ontwaard. Ten eerste kan het begrip opgave gezien worden als elk inhoudelijk beleidsthema versus een inherent complexe opgave. En ten tweede zijn er twee varianten in de relatie tussen de inhoudelijke opgave en het anders werken. We lichten beide punten hieronder toe.

De kern van het IBP is "samen meer bereiken op grote maatschappelijke opgaven" (overheidvanu.nl 2021). De maatschappelijke opgaven waar het IBP voor staat, worden gezien als complexe opgaven met meerdere aspecten waarvan de oplossingsrichtingen buiten de reguliere taken en grenzen – thematisch, territoriaal of functioneel – van overheidsorganisaties vallen. Zo'n maatschappelijke opgave raakt ook aan de waarden vanwaaruit die organisaties werken. De NSOB stelt: "Het kenmerk van maatschappelijke opgaven is dat er altijd tegenstrijdige waarden gelijktijdig aan de orde zijn. Een aanpak van de opgave betekent altijd het aanbrengen van verhouding tussen die waarden" (Van der Steen et al. 2020: 17). Tegelijkertijd wordt in de gebiedspraktijk de term 'opgave' gebruikt voor elk inhoudelijk aspect van de ambitie waar betrokkenen in het gebied mee aan de slag willen of gaan, ook wanneer deze 'opgaven' activiteiten vergen die wel passen binnen de reguliere activiteiten en waarden van gemeenten, waterschappen en provincies. Dit is een invulling van het concept 'opgave' die in het IBP-programma niet zo was bedoeld. Zo roept het begrip 'opgave' soms verwarring op.

Ter illustratie het voorbeeld van droogte. Droogte is zowel te zien als een probleem van de waterhuishouding als te zien als een uitdaging bij het klimaatbestendig maken van een gebied. In het eerste geval betreft het een reguliere beleidsopgave en in het tweede geval een complexe opgave zoals bedoeld in het IBP. In het eerste geval kan droogte een opgave zijn die een waterschap vanuit haar rol kan oppakken: ze kan het waterpeil hoger zetten, de waterafvoer tegengaan en vergunningen opleggen voor het grootschalig oppompen van grondwater. Dit is echter alleen mogelijk binnen de kaders die het waterschap gegeven zijn door de provincie, het ministerie van IenW en Europese afspraken. De mogelijkheden zijn dus beperkt. Ook een gemeente kan een publiekscampagne tegen verstening en voor meer waterberging beginnen. Ze kan zelfs concreet worden in het openbaar groen, maar meer kan ze niet. Boeren kunnen vrijwillig het een en ander doen (zie DAW 2021), maar dat houdt vaak op zodra het verdienvermogen onder druk komt te staan. Als droogte daarentegen wordt gezien als een opgave die vraagt om het klimaatbestendig maken van het gebied, en dus om een ander landgebruik (bijvoorbeeld 'in het voorjaar natte velden, meer organische stof en minder stenen in tuinen) en andere regels (bijvoorbeeld regulering van het kleinschalig oppompen van grondwater), dan is droogte een maatschappelijke opgave waarbij tegenstrijdige waarden aan de orde komen. Een opgave die wat vraagt van het waterschap, maar ook van de boeren en landeigenaren en van de gemeente (openbaar groen, straten, vergunningverlening), het ministerie van IenW (regelgeving en beleid (grond)water), het ministerie van LNV (landbouwbeleid), de keten van toeleveranciers en afnemers van de boer (drassige grond kan geen zware machines verdragen, productie verandert, enzovoort). Het gebiedsproces in de Achterhoek laat zien hoe betrokkenen daar in het kader van IBP VP een omslag in het denken hebben weten te realiseren naar het werken aan een klimaatrobuuste Achterhoek (zie tekstbox 5.5).

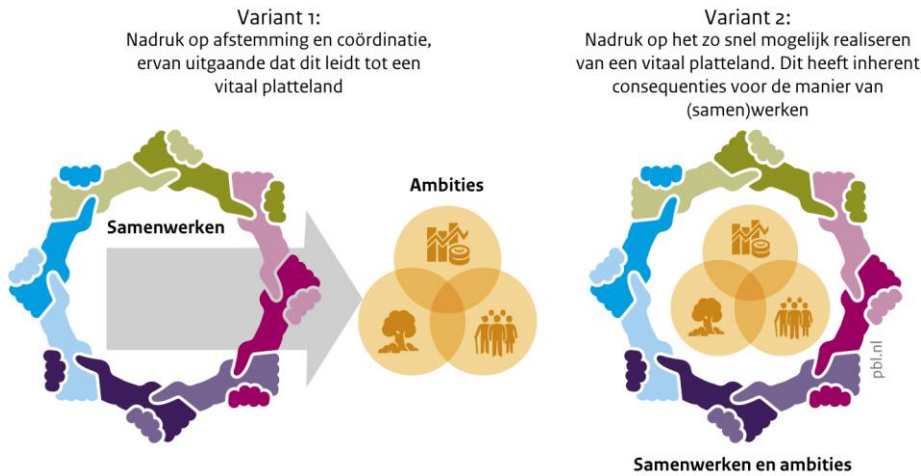
Daarnaast zien we een verschil in benadering van de ambitie van anders werken in relatie tot de ambitie van een vitaal platteland. Voor de één is het anders werken iets wat georganiseerd moet worden, terwijl het voor de ander een inherente aanpassing is om de opgave te kunnen bereiken. Bij deze laatste interpretatie is het interbestuurlijke of gebiedsgerichte juist

een onderdeel van het opgabegericht werken. Dit lijkt een klein verschil. In beide benaderingen moet immers worden nagedacht over hoe organisaties op een andere manier kunnen werken. Echter, het 'anders werken' kan niet zomaar van tevoren georganiseerd worden, omdat pas in de praktijk en tijdens het aanpakken van de opgave duidelijk wordt wat nodig is. De experimentele aanpak is hierbij dus belangrijk om de nieuwe manier van samenwerken te vormen. Werd in het begin van het programma veel gepraat over wat dit anders werken precies behelst en wat er moet gebeuren om dit te realiseren, na een aantal jaar IBP VP is duidelijker waar de manier van samenwerking knelt om de opgave te kunnen realiseren, en hoe deze samenwerking er dan wel uit moet zien. Deze nuance is gevisualiseerd in figuur 4.3. Het opgabegerichte werken (variant 2 in figuur 4.3) komt in de gebieden minder vaak terug.

Hier moeten we bij opmerken dat we slechts beperkt hebben gekeken naar de gebieden. Zo keken we alleen naar de gebiedsplannen en gebiedsprojecten die onder het IBP VP vielen. Wat we zien in de gebieden waar de samenwerking 'nieuw' is (Westerkwartier, Zuidoostelijke zandgronden), is dat de nadruk ligt op afstemming en coördinatie (variant 1 in figuur 4.3). In de gebieden waar de samenwerking al langer bestaat, is het beeld diffuser. Dat komt omdat het IBP VP daar slechts een deelverzameling is van de projecten die verder in de regio spelen. In combinatie met wat er verder speelt, zou het kunnen dat deze gebieden meer in de richting gaan van variant 2. In het eerste deel van dit hoofdstuk (ambitie vitaal platteland) zagen we echter dat het beeld bij 'een vitaal platteland' veel inherente tegenstellingen bevat; waar naartoe gewerkt wordt is niet duidelijk en/of bevat tegenstrijdigheden. Bij opgabegericht werken (variant 2) is de verwachting dat juist deze inherente tegenstellingen op tafel komen en dat vervolgens, op basis van een gedeeld beeld van de opgave, wordt nagedacht over de manier waarop de verschillende overheden en gebiedspartijen zich rondom die opgave zouden moeten organiseren. Bij navraag wordt echter veelal verwezen naar andere partijen of 'wat verder speelt'.

Figuur 4.3

Varianten in nadruk van samenwerken



Bron: PBL/VU

4.5 Conclusies

Ondanks de grote variëteit tussen de gebieden (zie hoofdstuk 2) constateren we opvallende overeenkomsten in manier waarop zij de ambities van het IBP PV invullen. Ten eerste constateren we op basis van onze observaties dat de ambities van een vitaal platteland in de gebieden en de doelen van de projecten grotendeels betrekking hebben op de landbouw in relatie tot natuur en landschap. De ambities en acties hebben met name betrekking op de kwaliteit van de fysieke omgeving en (structurele verandering van) de landbouw, en nauwelijks op de 'leefbaarheid' in de gebieden. Het valt daarbij op dat dilemma's tussen landbouw en natuur en het maken van harde keuzen voor de lange termijn over welke activiteiten waar de ruimte krijgen, uit de weg worden gegaan.

Ten tweede zien we bij het 'anders werken' dat de onderzochte gebieden de IBP PV-ambitie van een vitaal platteland vooral interbestuurlijk en gebiedsgericht invullen. Het opgavegericht werken lijkt hierbij minder aandacht te krijgen in een gebiedsproces waarbij naast de vier overheden ook (een toenemend aantal) andere maatschappelijke partners zijn betrokken.

5 Regionale dynamiek: Het IBP VP in de gebiedspraktijk

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de tweede onderzoeksvraag:

Welke belemmeringen ervaren betrokkenen in de regio's gedurende de looptijd van het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP) bij het werken aan een 'vitaal platteland', hoe hebben zij die lerend en handelend opgepakt, en hoe zijn in gang gezette acties te begrijpen als betekenisvol met het oog op structurele veranderingen?

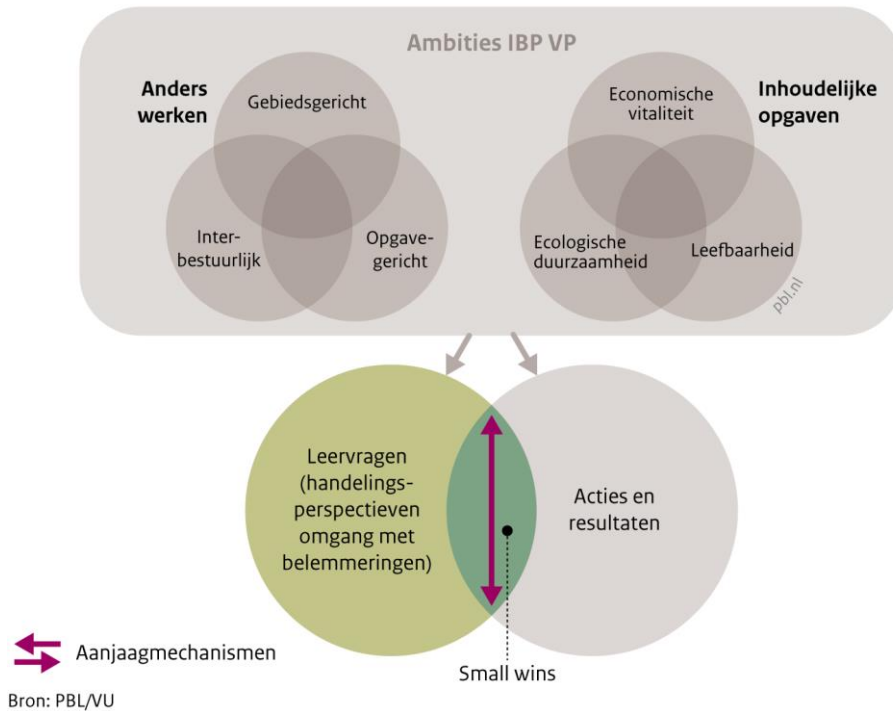
Hierbij geven we inzicht in de wijze waarop betrokkenen op regioniveau de (structurele) verandering naar een vitaal platteland realiseren en interbestuurlijk werken bevorderen. Dit doen we aan de hand van het evaluatiekader. Eerst beschrijven we, in de vorm van leervragen, welke belemmeringen betrokkenen ervaren bij het realiseren van (structurele) verandering met betrekking tot de ambitie van een vitaal platteland en de ambitie van anders werken. Daarna beschrijven we hoe betrokkenen op regioniveau deze belemmeringen lerend en handelend hebben opgepakt, ofwel welke betekenisvolle acties we hebben geïdentificeerd in het licht van de leervragen.

5.2 Leervragen en ervaren belemmeringen

Een leervraag is een formulering van een vraagzin waarin een tegenstelling wordt benoemd tussen een gewenste situatie (een doel, of ambitie) en een huidige omstandigheid die het realiseren van die situatie belemmert (zie paragraaf 3.3.2). Met betrekking tot het IBP VP zijn het dus de belemmeringen in relatie tot de ambities van het programma of in de gebieden die centraal staan. In zijn algemeenheid wordt een leervraag geformuleerd als: 'Hoe kunnen we (structurele) veranderingen naar een vitaal platteland helpen realiseren en interbestuurlijk werken helpen bevorderen, terwijl er factoren zijn die die ambities belemmeren?' De frase na 'hoe kunnen we' wordt ingevuld door een specifiek aspect van de ambitie en de frase na 'terwijl' wordt ingevuld door specifieke belemmeringen die daarbij betrokkenen ervaren. De leervragen leggen zo een link tussen ambitie en belemmeringen, gezien door de ogen van de betrokkenen. Leeragenda's veranderen over de tijd door opgedane inzichten en geboekte resultaten, waardoor een Dynamische Leeragenda (DLA) ontstaat. In deze paragraaf zoomen we in op de leervragen en hoe deze veranderen gedurende de looptijd van het programma: het leerproces van de gebieden.

Figuur 5.1

Interbestuurlijk programma Vitaal Platteland (IBP VP): Leervragen



In het IBP VP zijn vijftien gebieden op zoek gegaan naar manieren om hun ambities te verwezenlijken. Zij zijn gaan experimenteren en hebben hun plannen, op basis van hun ervaringen, gaandeweg verder ontwikkeld en aangescherpt. Het programma vormde een stimulans voor de gebieden om te gaan experimenteren, doordat het hen zelf de opgaven liet formuleren en hen hielp bij het realiseren van oplossingen daarvoor. Dit laatste gebeurde onder andere door subsidie te verlenen, de samenwerking tussen overheden te borgen en te helpen zoeken naar ruimte in de wetgeving. Het experimenteren en uitproberen van wat werkt, maakt dat de gebieden (en het programma) niet alleen leren over oplossingen en manieren om de ambitie te realiseren; zij leren ook over de problematiek zelf en welke punten nu echt maken dat deze knelt.

Het is deze aaneenschakeling van uitdagingen die het IBP VP (en vergelijkbare programma's) kenmerkt: het is een zoektocht waarbij betrokkenen het probleem gaandeweg steeds iets duidelijker in kaart brengen. Zo benadrukt één van de geïnterviewde projectleiders: "Dit proces is eigenlijk een estafette van uitdagingen en nieuwe problemen" (Respondent 18, 25-11-2020). Deze zoektocht en het bijbehorende leerproces hebben de onderzoekers van het PBL en de VU tijdens de lerende evaluatie verder gestimuleerd en – in de onderzochte gebieden en bij een aantal workshops op de Werkplaatsen – expliciet gemaakt met behulp van het transformatiedenkraam (zie paragraaf 3.3.6). Zo is zichtbaar geworden hoe, in de loop van het programma, sommige vragen beantwoord zijn en nieuwe leervragen ontstonden.

We presenteren hier eerst de ervaren belemmeringen ten aanzien van de (structurele) verandering naar een vitaal platteland (paragraaf 5.2.1) en daarna de ervaren belemmeringen ten aanzien van het anders werken (paragraaf 5.2.2). Om deze belemmeringen te duiden onderscheiden we vier typen structurele barrières: formele regels, praktijken, narratieven en materiële barrières (zie naast paragraaf 5.2.2 ook paragraaf 3.3.2). Omdat deze barrières sterk verankerd zijn in de bestaande structuren, diepen we deze vier typen barrières waar

betrokkenen tegenaan lopen, verder uit op basis van een institutionele analyse (paragraaf 5.2.2).

5.2.1 Leervragen voor een vitaal platteland

Bij de start van het IBP VP formuleerden de gebieden leervragen voor de ambitie van een vitaal platteland. Deze leervragen hadden grofweg betrekking op twee onderwerpen: 1) het formuleren van een gezamenlijke en aantrekkelijke ambitie, en 2) het ontwikkelen en realiseren van duurzamer vormen van agrarische bedrijfsvoering (zie tabel 5.1)

Tabel 5.1

Leervragen en belemmeringen over een vitaal platteland bij de start van het IBP VP (naar Huitzing et al. 2020)¹⁰

Leervragen over planvorming en ambitie

- a. Hoe ontwikkel je een gezamenlijke visie en ambitie waarbij alle belangen en interesses binnen boord blijven,
...zonder het té algemeen te houden, waardoor je richting en focus verliest?
- b. Hoe zorgen we dat iedereen aan kan haken in de plannen,
...terwijl we (met een aantal partijen) al een geschiedenis (en toekomstplannen) hebben met elkaar?
- c. Hoe komen we tot een preciezere definitie van de ambitie,
...terwijl we dan de kans lopen andere partijen van ons te vervreemden?

Leervragen over een (bio)divers landschap (en het stimuleren van duurzamere vormen van landbouw)

- d. Hoe behouden (of herkrijgen) we een (bio)divers landschap met verwevenheid van functies,
... terwijl investeerders veel geld voor grond kunnen bieden en je de regie kwijtraakt?
... terwijl er naar verwachting nog een schaalvergrotingsslag plaatsvindt als boeren stoppen (omdat er grond vrijkomt dat naar andere boeren gaat)?
- e. Hoe realiseren we een structurele verandering naar een duurzame agrarische bedrijfsvoering (ecologisch én economisch gezien) om een (bio)divers landschap te behouden,
... terwijl een ander pad dan het huidige marktmodel relatief duur en risicovol is?
... terwijl we boeren geen extra beperkingen kunnen/willen opleggen in hun bedrijfsvoering?
- f. Hoe kunnen regionale ketens een vliegwiel zijn en de druk op het landschap, de natuur en het inkomen van boeren verminderen,
... terwijl de consument – tot nu toe – niet bereid is meer te betalen?
... terwijl het aandeel buitenlandse afzet zo groot is?
... terwijl grote partijen een tegengesteld belang hebben (schaal en productie voor de wereldmarkt)?

Leervragen over planvorming en ambitie

Uit de leervragen die gaan over de planvorming en ambitie, blijkt dat de gebieden op zoek waren naar ambities die een brede set aan partijen (kunnen) herkennen en die een breed draagvlak hebben. Tegelijkertijd beschreven betrokkenen in de leervragen dat de ambitie wel voldoende precies moet zijn om de partijen richting en energie te geven. Dit vergt een langdurige zoektocht: "Met een initiatief vanuit een burger- en boerencollectief kan je proberen een gezamenlijke stip op de horizon te formuleren. Dat is niet altijd eenduidig, het is een reis. Het is een zoektocht" (Werksessie 17-06-2020). Daarnaast hadden veel gebiedspartijen al een geschiedenis met elkaar, waardoor zij het moeilijk vonden nieuwe partijen goed te laten aanhaken. Tot slot bleken partijen graag over een preciezere ambitie te beschikken, maar wilden zij niet het risico lopen dat partijen afhaken of nieuwe partijen niet meer willen aanhaken. In de belemmeringen die gebieden ervaren bij het formuleren van een ambitie die zowel voldoende breed is als voldoende richtinggevend, kunnen we uit de literatuur bekende belemmeringen herkennen.

¹⁰ In de tweede leeracyclus heeft dit onderzoek zich mede gericht op het thema verdienmodellen voor een duurzame landbouw. Hierdoor zijn sommige leervragen samengenomen onder dit thema; deze leervragen worden in Huitzing et al. (2020) apart genoemd. Andere leervragen (leervragen die gaan om droogte en water) zijn hier niet meegenomen. Hiervoor is gekozen om te kunnen volgen hoe leervragen zich over de tijd ontwikkelen.

De ambitie van een vitaal platteland bestaat uit drie aspecten: ecologisch duurzaam, economisch vitaal en leefbaarheid. Deze componenten integraal bekijken is een complexe zaak. De ambities die ten aanzien van de drie componenten zijn geformuleerd, kunnen schuren of botsen. Zo spoort een economisch vitale landbouw niet automatisch met doelen ten aanzien van klimaatadaptatie en -mitigatie, biodiversiteitsherstel en energietransitie. In de praktijk zien we dan ook (leervraag a in tabel 5.1) dat gebieden herkennen hoe complex het is om gedragen ambities te formuleren. Dat is uitdagend doordat ambities richting en focus nodig hebben en tegelijkertijd voldoende abstract moeten zijn om alle belangen en interesses binnen boord te kunnen houden. Wanneer daadwerkelijk integrale, en dus inherent schurende, visies concreet worden, kunnen namelijk spanningen ontstaan tussen betrokken actoren met tegengestelde belangen. Zulke spanningen belemmeren mogelijk de samenwerking, maar ook de voortgang bij het maken van keuzen (Yanow 1992).

Daarnaast (leervraag b en c in tabel 5.1) wordt de inhoudelijke agenda vaak bepaald door de actoren die in het proces meedoen. Wanneer bepaalde groepen daarin (onbewust) uitgesloten zijn, kan dat leiden tot een richting waar niet iedereen zich in kan vinden. Met het verbreden van de groep betrokkenen komt de concretisering van de opgave opnieuw ter discussie te staan. Dit heet het 'closure dilemma' (Grin et al. 1997).

De ambities in de gebieden zijn gaandeweg vertaald naar concrete acties en naar algemene (sub)ambities, zoals bleek uit hoofdstuk 4. Het verder specificeren van de ambitie was nodig om cruciale partijen aangehaakt te houden. Zo ervoeren boeren in het Westerkwartier het gebrek aan concrete invulling van het begrip 'natuurinclusieve landbouw' als een belemmering, en heeft de concretisering van dat begrip in specifieke projecten – namelijk op het gebied van bodem, ketens en natuurinclusieve bedrijfsmodellen – de beweging weer teruggebracht (zie tekstbox 5.1). Waar de vraag eigenlijk een praktische 'snelle' oplossing (praktische invulling van natuurinclusieve landbouw) betrof, heeft er dus juist verbreding en verdieping in nieuwe leervragen plaatsgevonden: verbreding doordat het blikveld op natuurinclusiviteit is verruimd, waarbij ecologische en economische doelen met elkaar worden verweven, en verdieping doordat er nu beweging zit in het werken aan de bovengenoemde drie aspecten van de ambitie vitaal platteland.

Dit lukt niet altijd. Bij het nader specificeren en concretiseren van ambities kunnen fundamentele vragen over schuring tussen economisch vitaal, ecologisch duurzaam en sociaal leefbaar grotendeels vermeden worden. We observeerden een groeiend bewustzijn van het feit dat het maken van scherpe inhoudelijk keuzen over de richting van het landelijk gebied – het op tafel krijgen van de veelgenoemde 'hete aardappels' – eenvoudig kon worden vermeden: "Grotere issues zijn al gauw projectoverstijgend, en blijven dan liggen" (Werksessie 17-06-2020).

Leervragen over een (bio)divers landschap en duurzamer vormen van landbouw

De ambitie van een vitaal platteland krijgt in de praktijk vorm rondom de thema's landbouw en natuur, en de integratie daartussen, zo constateerden we in hoofdstuk 4. Evenzo zien we dat leervragen over een divers en gebalanceerd landschap vanaf de start, maar gaandeweg nog meer, gaan over landbouw. Zodoende hebben we er in overleg met de programmaorganisatie voor gekozen om in de tweede leercyclus specifiek aandacht te besteden aan het thema 'alternatieve verdienmodellen voor de landbouw'.

Vanaf de start van het IBP VP spelen in alle gebieden veel verschillende leervragen rondom dit thema, wat laat zien hoe veelzijdig het werken naar alternatieve verdienmodellen is. Betrokkenen in de gebieden zien een vitaal platteland als een platteland waarin verschillende

functies verweven zijn. Daarbij is hun ervaring veelal dat zij vanwege de huidige grondmarkt weinig regie hebben op die verwevenheid (leervragen d in tabel 5.1). De verwachting is dat bij een duurzamer vorm van landbouw de opbrengst per hectare land zal dalen (door de voorwaarden die aan een duurzamer landbouw gesteld worden, en door de combinatie met andere functies op dezelfde plek). Dit kan leiden tot een onbalans tussen financiële lasten en opbrengsten, waardoor het voor boeren weinig aantrekkelijk is om hun bedrijf natuurvriendelijker te maken (Respondent 45, 22-10-2020).

Daarnaast waren betrokkenen in de gebieden op zoek naar manieren om een verandering naar duurzame landbouw in gang te zetten (leervragen e in tabel 5.1) en wilden zij uitzoeken hoe (regionale) ketens hen hierbij konden ondersteunen (leervragen f).

Deze leervragen hebben een sterke systemische component. Zelfs wanneer iedereen de ambitie onderschrijft en dezelfde focus heeft, zorgt het bestaande systeem ervoor dat een verandering niet zomaar bewerkstelligd kan worden. Dominante structuren, zoals de inrichting van het platteland en de bestaande productie- en verdienmodellen, staan nieuwe bewegingen in de weg. Dat gebieden deze belemmering ervaren is te verwachten, zo blijkt uit de literatuur: deze problematiek is veel beschreven als het *lock-in* probleem of padafhankelijkheid. Het bestaande systeem zit vast in de huidige manier van organiseren en kan niet zomaar een ander pad inslaan. Nieuwe ideeën zullen sterk genoeg moeten zijn om uit het bestaande systeem te kunnen breken (Verstegen et al. 2005). Uit de literatuur blijkt dat bestaande structuren vaak zo sterk zijn dat verandering van het systeem hoge kosten met zich meebrengt, vanwege bijvoorbeeld de financiering, de energie van betrokkenen en de tijd die nodig is om veranderingen van denkpatronen en wetgevingen te realiseren (Grin et al. 2010; Verstegen et al. 2005). Bovendien bestaat het risico dat er eerder voor gekozen wordt de bestaande situatie (deels) in stand te houden dan deze te veranderen. Zeker als de hoge kosten gepaard gaan met een sterke tijdsdruk (bijvoorbeeld bij een kortlopend programma), worden de inspanningen vooral gericht op dat wat nu mogelijk is, met als risico dat dit enkel het laaghangend fruit is (Loeber & Vermeulen 2016). Ook in het IBP VP is dit risico aanwezig: de hoge integrale ambities staan in contrast met de korte doorlooptijd, de sectorale organisatie van de overheden en de moeilijkheden die de gebieden ervaren om bovenregionale structuren te veranderen.

De leervragen over het platteland en duurzamer vormen van landbouw zijn gedurende de hele periode van het programma relevant gebleven. Wat geen verrassing is gezien de padafhankelijkheid van de ontwikkeling van de Nederlandse landbouw (Vink & Boezeman 2018). De leervragen zijn verder aangescherpt, op basis van voortschrijdend inzicht en ervaringen door te experimenteren in de praktijk. Dit laat zien dat betrokkenen – en daarmee het programma – meer zicht hebben gekregen op de (structurele) barrières die de ambities belemmeren. We bespreken twee ontwikkelingen: het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen door beloningen te stapelen en de zoektocht van gebieden om aan te sluiten bij boeren. Over beide ontwikkelingen zijn de leervragen uitgebreid, waardoor een beter zicht ontstaat op de hierbij relevante barrières.

Tabel 5.2

Nieuwe leervragen over het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen

Leervragen over het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen

- a. Hoe kunnen we werken aan het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen, ... terwijl maatschappelijke waarden als landschap en natuur private kosten met zich meebrengen?
... terwijl het creëren van maatschappelijke waarden als landschap en natuur nog maar één van de verdienmodellen is?
... terwijl er meerdere typen verdienmodellen moeten kunnen ontstaan, om tegemoet te komen aan verschillende typen boeren?
... terwijl we niet weten wat deze verdienmodellen kunnen zijn omdat er geen helder perspectief is voor de landbouw?

Leervragen over het zoeken naar de aansluiting met verschillende typen boeren

- b. Hoe kunnen we (in onze pilots) tegemoetkomen aan de behoeften van verschillende typen boeren,
... terwijl het contact met boeren vaak beperkt blijft tot dezelfde typen?
... terwijl zij veelal in verschillende sectoren georganiseerd zijn (of soms nergens bij 'horen')?

In de eerste leercyclus stelden de betrokkenen in veel gebieden de leervraag: 'Hoe kunnen regionale ketens een vliegwiel zijn en de druk op het landschap, de natuur en het inkomen van boeren verminderen, terwijl de consument – tot nu toe – nog niet bereid is meer te betalen?' In de tweede leercyclus kwam deze leervraag minder sterk naar voren doordat het denken over en werken aan verdienmodellen is verbreed. Gebieden, en hun projecten, hadden zich bij het ontwikkelen van het verdienmodel van boeren vooral gericht op het verleiden van de Nederlandse consument, terwijl juist – gezien de grote buitenlandse afzet – de buitenlandse consument, de voedingsmiddelenindustrie en supermarktketens een belangrijke rol spelen bij de afname van producten en daarmee bij de prijsbepaling. Deze observatie leidde bij meerdere gebieden tot het inzicht dat het verkopen van producten met een meerprijs (in Nederland) onvoldoende was om de kosten van duurzamer vormen van landbouw te dekken en dat het nodig is om beloningen te stapelen (zie tekstbox 5.2).

Gaandeweg brengt deze verbreding nieuwe leervragen met zich mee. In die vragen komen barrières aan de orde die gaan over het 'hoe'; er moet immers geld beschikbaar zijn om boeren te belonen. Op dit moment zijn initiatieven vooral beschikbaar voor melkveehouders. Voor andere sectoren is het aantal mogelijkheden voor nieuwe verdienmodellen nog beperkt. In de Achterhoek en in Van Gogh Nationaal Park i.o. wordt gewerkt aan het betrekken van andere sectoren. Andere barrières gaan over het omgaan met onzekerheden. Betrokkenen zien dat er met het stapelen van beloningen verschillende, vaak partiële, verdienmodellen mogelijk zijn, terwijl er weinig duidelijkheid is over wat deze verdienmodellen betekenen voor bestaande boerenpraktijken. Ook bestaat er onduidelijkheid over wie hiervoor wil betalen en, in het geval van subsidies, welke garantie er is dat deze betalingen langdurig zijn. Wél is er de expliciete hoop dat er meerdere typen verdienmodellen kunnen ontstaan die passen bij verschillende typen boeren.

Een andere leervraag vanuit de gebieden is: 'Hoe realiseren we een structurele verandering naar een duurzame agrarische bedrijfsvoering (ecologisch én economisch gezien), terwijl een ander pad dan het huidige marktmodel relatief duur en risicovol is, met name voor boeren?' Vanaf het begin van het IBP VP wordt deze leervraag sterk gekoppeld aan onderliggende problematieken, zoals het gebrek aan vertrouwen tussen overheden en agrarische ondernemers, de stapeling van regelgeving en een gebrek aan langetermijnperspectief vanuit overheden. In de tweede leercyclus lieten de gebieden deze leervraag echter meer los. Zeker in de veenweide- en veedichte gebieden ervoeren sommige boeren het huidige marktmodel als

een doodlopende weg, aldus betrokkenen (Respondent 4, 29-10-2020). Tegelijkertijd is in de gebieden wel gewerkt aan de geïdentificeerde onderliggende problematieken van deze leervraag. Zo zijn betrokkenen in de gebieden sterker gaan zoeken naar de aansluiting bij verschillende typen boeren om te werken aan het vertrouwen en het gebrek aan langetermijnperspectief (leervragen b in tabel 5.2). Deze aansluiting is volgens de gebieden nodig omdat zij, samen met boeren (en niet alleen met beleidsmakers), moeten nadenken over hoe visies en beleid in de praktijk landen: "Voor de boer geldt: 'Wat ga ik er van merken? Ik zie nog niet de stap naar de boerenpraktijk'. Het enige wat je zou kunnen doen, wat wij proberen te doen, is de boeren over hun eigen schaduw heen te laten stappen en naar volgend jaar of over vijf jaar te kijken" (Werksessie 17-06-2020).

Tekstbox 5.1: Aan de slag, ondanks onhelderheid over het begrip 'natuurinclusief'

In het Westerkwartier was het gebrek aan heldere kaders rondom het begrip 'natuurinclusieve landbouw' een grote belemmering voor de ambitie vitaal platteland. Boeren wilden graag weten aan welke eisen zij moesten voldoen om natuurinclusief te zijn.

Om te kunnen omgaan met het feit dat zulke eisen (nog) niet bestaan, heeft het gebied dit begrip verbreed en opgedeeld in drie componenten; bodem, ketens en een natuurinclusief bedrijfsmodel. Op elk van deze componenten heeft het een visie en projecten. Het voordeel van deze driedeling is dat deze helder maakt dat natuurinclusiviteit niet primair gaat om, bijvoorbeeld, het zaaien van een bepaalde klaversoort, maar om het hele bedrijfsmodel en dat dit brede effecten heeft, op zowel de bodem als de keten.

In dit voorbeeld is de leervraag 'Hoe ontwikkel je een gezamenlijke visie en ambitie waarbij alle belangen en interesses binnen boord blijven, *zonder* het té algemeen te houden, waardoor je richting en focus verliest?' geëvolueerd in een set leervragen rondom natuurinclusieve bedrijfsvoering; leervragen die handelingsperspectieven bieden voor de verschillende betrokkenen.

5.2.2 Leervragen voor het anders werken

In deze paragraaf richten wij ons op leervragen met betrekking tot de procesambitie van het IBP VP: de ambitie om interbestuurlijk, gebiedsgericht en opgavegericht te werken. We kunnen de leervragen en belemmeringen in twee typen onderscheiden (zie ook hoofdstuk 3): interne dynamiek en grensdynamiek. Bij 'interne dynamiek' gaat het om leervragen van initiërende actoren binnen de gebieden (projectleiders, trekkers) die betrekking hebben op het uitdagende werk om (structurele) veranderingen naar een 'vitaal Platteland' en 'anders werken' te stimuleren. Andere leervragen gaan om de belemmeringen die zichtbaar worden in de interactie tussen de activiteiten in het kader van IBP VP (interne dynamiek) en de context van de IBP VP-projecten en de thuisbasis van de betrokkenen: de grensdynamiek. Vaak ontstaat in deze interactie wrijving, omdat de andere manier van werken schuurt met bestaande structuren (zie tekstbox 5.1).

Interne dynamiek

De interne dynamiek is met name complex omdat betrokkenen (de trekkers) samen met allerlei actoren een nieuwe aanpak moeten ontwikkelen voor het werken aan de veelvoud van ambities. Zoals een deelnemer van de werksessie op 3 december 2020 het verwoordde naar aanleiding van de vraag tegen welke belemmeringen hij aanloopt: "Handelingsverlegenheid om eigen rol in te vullen, dus concreet worden over wat je zelf kunt doen" (Werksessie 03-12-2020(c)). In de periode waarin we de IBP VP-gebieden hebben gevolgd, speelden rondom deze interne dynamiek twee sets van leervragen. Ten eerste werd het als lastig ervaren dat betrokkenen elkaars wereld, organisaties, en manieren van werken onvoldoende kennen (zie leervragen a in tabel 5.3, en zie Huitzing et al. 2020). Ten tweede bleek het een uitdaging om alles wat er speelde in het gebied, qua programma's en projecten op elkaar aan te laten sluiten zodat deze elkaar versterken in plaats van tegenwerken (leervragen b). Daarnaast spreken sommige betrokkenen ook over de vaardigheden die nodig zijn om dit soort processen te begeleiden.

Tabel 5.3
Leervragen met betrekking tot interne dynamiek

Leervragen over het leren kennen van elkaar

- a. Hoe zorgen we dat alle gebiedspartijen hun bijdrage kunnen leveren,
... terwijl partijen elk een ander abstractie-/uitvoerend niveau (nodig) hebben?
... terwijl processen bij de overheid meer overleg vragen en daardoor langer duren?
... terwijl rollen nog niet helder zijn?

Leervragen over afstemming: het aansluiten op bestaande ideeën en plannen

- b. Hoe versterken programma's/projecten in het gebied elkaar,
... terwijl niet één iemand het overzicht heeft?
... terwijl plannen nog niet heel concreet zijn?

Leervragen: van elkaar leren kennen naar nieuwe verhoudingen

Om echt een nieuwe manier van werken te kunnen gaan ontwikkelen, moesten betrokkenen in een gebied elkaar eerst leren kennen. In de onderzochte gebieden herkennen de betrokkenen het belang hiervan: "Dat kan soms zo veel helpen als je elkaar kent, dan bel je toch makkelijker of je gaat makkelijker aan de slag om even iets uit te zoeken. En dat zijn dingen die het verschil kunnen maken" (Respondent 6, 22-10-2020). De bereidheid om elkaar te leren kennen was in de meeste gebieden groot: "We zorgen dat mensen elkaar kennen. [...] We begonnen een beetje afwachtend, van wat gaat er gebeuren en wat speelt er allemaal, maar ik ben er heel positief over" (Respondent 40, 18-07-2019). Dit was echter niet overal het geval. In sommige gebieden had een aantal overheden moeite om in het onderwerp te komen of voldoende capaciteit vrij te maken. Mede dankzij de inzet van het programma en bijvoorbeeld de concept-samenwerkingsovereenkomsten kwam hierin wel verbetering (zie ook de betekenisvolle acties, paragraaf 5.3).

Waren de vragen in het begin van het IBP VP vrij generiek geformuleerd, in de loop van het programma werden ze meer gespecificeerd: wie zijn de betrokken partijen dan en welke uitdagingen gaan daarmee gepaard? Zoals we zagen in hoofdstuk 4, is anders werken tegelijkertijd ingevuld als interbestuurlijk werken en gebiedsgericht werken. Maar hoe deze twee processen te combineren, is lastig. Zoals een van de betrokkenen aangaf: "We praten nu vooral over vier overheden die met elkaar éénzelfde taal moeten gaan spreken. Maar om het brugje te slaan naar ook de bevolking erbij, dan is dat best lastig, als je ook met taalgebruik wil levelen" (Werksessie 18-06-2020). De uitdaging ligt niet alleen in het verschil in taalgebruik tussen overheden en burgers, maar ook in de aanpak van de bewonersparticipatie, de volgtijdelijkheid, en hoe te voorkomen dat je uitkomt bij de klassieke bewonersinspraak. De gebieden zijn groot, er zijn al veel overheden betrokken en burgers voelen zich op dat niveau niet aangesproken, terwijl de overheid burgers wel zoveel mogelijk deelgenoot wil maken van het probleem, de oplossing en hun bijdrage. In sommige gebieden lag het initiatief voor een IBP VP-gebied niet bij de overheden maar bij burgers of een agrarische gebiedscoöperatie. Ook daar ging het in de loop van het IBP VP niet meer over elkaar leren kennen, maar om nieuwe manieren waarop betrokkenen zich tot elkaar verhouden.

De uitdaging in deze gebieden is dat het initiatief en primaat echt bij de initiërende partijen blijft (bijvoorbeeld doordat initiatiefnemers zelf subsidieaanvragen doen, en niet de overheden). Overheden staan voor de uitdaging om te blijven loslaten, want 'elke overheid heeft zijn kokertjes en zijn belangen'. Een van de betrokkenen gebruikte hiervoor de volgende metafoor: "Je kan een potlood in je hand nemen en je hand open doen – dan valt het. En je kan het potlood op je hand leggen en je hand open doen – dan ondersteun je het" (Werksessie 17-06-2020). Om te kunnen ondersteunen moeten overheden aan boord blijven, zodat het gebiedsproces niet helemaal los komt te staan van de bestuurders. Of, zoals dezelfde persoon het zei: "mekaar goed vasthouden in de uitvoering". Hoe dit proces van loslaten en

elkaar vasthouden eruit ziet, is niet eenduidig vast te stellen. Het lijkt een meerwaarde van IBP VP dat hier op verscheidene plekken meer ervaring mee is opgedaan. Ten slotte vergt ook de verhouding tussen overheden en boeren dat zij investeren in relaties, met name als het gaat om het vertrouwen dat boeren in de overheid hebben. Een van de projectleiders zei het als volgt:

Het is belangrijk om bij een gebrek aan vertrouwen een stap te zetten. Laten zien dat je het vertrouwen waard bent. Laat goodwill zien, haal onnodige regels weg. In de mestboekhouding wordt bijvoorbeeld gekeken naar de kadastrale tekening vanuit de satelliet. Daarbij lijken de percelen kleiner vanwege de bomen. Door zo'n regel te schrappen kun je een small win krijgen. (Werksessie 18-06-2020)

Wat we niet zoveel hebben gezien, is dat vragen gedurende het IBP VP zijn geëvolueerd in vragen waaruit blijkt dat er spanningen zijn ontstaan tussen partijen, terwijl die spanningen aan het begin van het programma wel verwacht waren. Dit lijkt onder meer te maken te hebben met het feit dat de ambities niet altijd concreet geformuleerd zijn (zie ook hoofdstuk 4). Ook de vertraagde start van de uitvoering van de gebiedsplannen (zie hoofdstuk 2) speelt een rol. Daardoor was er simpelweg nog weinig reden om de confrontatie met elkaar aan te gaan.

Leervragen: van afstemming naar integraal werken

Daarnaast zien we dat betrokkenen leervragen stellen over de afstemming tussen overheden en tussen programma's (leervragen b in tabel 5.3). Daarbij noemen zij de vaardigheden die bij 'normale' programma's nodig zijn: het projectmanagement, waarbij één persoon het overzicht heeft en er concrete plannen zijn voor de uitvoering (zie ook Snowden 2007). Dat er eerst naar afstemming is gezocht, valt te begrijpen vanuit de vele andere beleidsprogramma's die in de gebieden spelen. Enerzijds helpt het programma om alles wat op een gebied afkomt bij elkaar te brengen, zoals in de Zuidoostelijke zandgronden:

Met name voor kleine gemeenten, die zien nu die regionale energie strategie (RES) – de transitie van de landbouw, klimaatadaptatie en klimaatmitigatie en nog een hele hoop andere problemen, die niet met platteland te maken hebben – op zich afkomen en die denken, wij kunnen dit niet alleen. Dus die gaan roepen. En op hetzelfde moment kwam dit programma. Dus die roep vond aansluiting bij iets wat al georganiseerd werd (Respondent 40, 18-07-2019).

Anderzijds zijn er parallelle gebiedsprocessen die bestuurlijke samenwerking vergen, zoals in het kader van de NOVI, maar gebiedscontouren overlappen niet noodzakelijkerwijs:

Het zou me verbazen als het wel dezelfde contouren heeft. Want in de NOVI heet het Oost-Brabant en zit Limburg er niet bij. We willen Limburg er wel bij. [...] Omdat het allemaal droge hoge zandgronden zijn. [...] Als er goeie kleigrond was geweest, hadden daar nooit zoveel varkensstallen gestaan. Dus de bodemgesteldheid heeft er voor gezorgd dat zich daar in Noord Limburg en Brabant de meeste varkensboeren hebben geconcentreerd toen soja vanuit de haven van Rotterdam aangevoerd kon worden. (Respondent 40, 18-07-2019)

Hoewel de behoefte aan afstemming begrijpelijk is, vraagt opgavegericht werken tegelijkertijd om meer dan het afstemmen en in elkaar weven van verschillende bestuurlijke processen en projecten. Bij opgavegericht werken staat de inhoud centraal – wat willen we met een gebied of een thema – en niet de lopende en nieuwe beleidsstromen en -plannen. Ook bestaat het risico dat inhoudelijke vragen over wat een vitaal platteland betekent voor een gebied en welke keuzen er gemaakt moeten worden, makkelijk ondergesneeuwd kunnen raken

door vragen over hoe verschillende beleidsstromen te combineren, (bestuurlijke) samenwerking te organiseren, wat daarbij de contouren zijn van een gebied, enzovoort. Wat er op de gebieden afkomt, vraagt al een constante zoektocht waarin elke partij – afhankelijk van wat er nodig is – moet schakelen in rollen en verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd herkennen betrokkenen dat een integrale aanpak andere capaciteiten vraagt: “Het vergt vaardigheden, je moet integraal kunnen denken. En aan de voorkant zeggen: ‘We hebben een gezamenlijk probleem dat we samen moeten oplossen’” (Werksessie 17-06-2020). Hieronder beschrijven we nog preciezer wat het, volgens betrokkenen, vraagt aan vaardigheden, houding en methodieken om een (structurele) verandering naar anders werken te stimuleren.

Benodigde houding, vaardigheden en methodieken

Een van de uitdagingen die we eerder beschreven, is de uitdaging voor trekkers om zowel interbestuurlijk als gebiedsgericht te werken. Hier zoeken betrokkenen naar het hoe:

De mensen in de leiding of vormgeving van het programma moeten twee doelen voor ogen houden: de overheidssamenwerking verbeteren en in de praktijk dingen bereiken – vitaal platteland. Die twee doelen – of die ambities – lopen nogal uit elkaar. Als je daar dus mee aan het worstelen bent als projectleiding – niet alleen als projectleider – dan merk je dat je andere vaardigheden nodig hebt. Het is echt een ander vak om vier heel verschillende overheden bij elkaar te brengen dan om boeren met de praktijk aan de gang te krijgen. Daar zijn echt andere vaardigheden voor nodig. (Werksessie 17-06-2020)

Naast vaardigheden vergt het betrekken van burgers, boeren en andere lokale actoren ook specifieke methodieken:

De kunst is: hoe kunnen de overheden doelen aangeven en hoe kan de samenleving daar aan bijdragen? Eerst moet je elkaar snappen op waardeniveau in het gebied. Je moet vroegtijdig investeren in een gelijk begrip. Welke methodiek kun je daarop inzetten: ontwerpend onderzoek, design thinking, Theory U? De samenleving moet niet door hebben dat je een methodiek inzet, maar als overheid moet je dat wel goed in de vingers hebben. (Werksessie 18-06-2020)

Betrokkenen geven ook aan dat de samenwerking vergt dat er een vertrouwensband wordt opgebouwd en dat dit openheid vergt over de uitdagingen waar ieder tegenaan loopt en ook expliciet over wat er niet goed gaat: “Gewoon het bespreekbaar maken van het eigen worstelen. En ik denk dat, als we dat onderling tussen de overheden, als iedereen dat ook inbrengt, op ambtelijk en bestuurlijk niveau, van ‘ik wil wel, maar ik loop hier en hier tegenaan, dit is mijn strijd intern, maar ik probeer hem zo te voeren, dit is wat ik nu kan bieden’, als we dat nou blijven doen, dan zet je stappen” (Respondent 43 & 44, 04-11-2019). Een projectleider van een ander gebied beaamt dit: “[Het gaat om] het over en weer elkaar kennen in het gebied; hoe meer je elkaars zwakheden kent hoe meer je elkaar kunt begrijpen” (Werksessie 18-06-2020). De rol die LNV hierin speelt, wordt gewaardeerd: “[men] durft ook echt te schetsen wat de dynamiek op dit moment is op het ministerie en tussen ministeries. Heel open en eerlijk. En dan merk je, dat dat al gewoon een stuk vertrouwen geeft richting andere partijen.” (Respondent 43&44, 04-11-2019).

Wat geldt voor de trekkers, geldt natuurlijk ook voor de overige betrokkenen. Om echt anders om te gaan met de complexe opgave in het landelijk gebied moeten alle partijen over hun eigen schaduw heen springen: “Agrariërs zitten ook in een patroon dat haast is opgelegd, en het vraagt haast een cultuuromslag van boeren en van overheden. Maar niet alleen boeren: burgers en natuurbeschermers moeten ook over hun schaduw heen springen. Zij zitten ook soms in een korset” (Werksessie 17-06-2020). Leervragen die hierover gaan, vallen niet meer

binnen de categorie 'interne dynamiek' maar betreffen de interactie tussen de zich ontwikkelende manier van werken in het IBP VP en de buitenwereld. Dit is te verklaren doordat institutionele barrières in de context van de IBP VP-projecten en in de thuisbasis van de betrokkenen het integraal werken bemoeilijken. Hieronder gaan we nader in op de leervragen die voortkomen uit deze grensdynamiek.

Grensdynamiek: interactie met institutionele barrières

De IBP VP-werkwijze kenmerkt zich door de nadruk op nieuwe verhoudingen, rolverdelingen en taakopvattingen tussen overheden en regionale partijen. Actoren (gebieden en programmaorganisatie) hebben zich gecommitteerd om de nieuwe werkwijze lerenderwijs toe te passen. Hierdoor kunnen partijen in hun thuisbasis of in hun bredere omgeving aanlopen tegen dominante praktijken en regels. Dergelijke praktijken en regels noemen wij in dit onderzoek 'institutionele barrières'. Aan de hand van vier categorieën – formele regels, praktijken, narratieven en materiële barrières (zie voor de definities paragraaf 3.3) – brengen wij een aantal barrières in kaart waar betrokkenen bij het IBP VP tegenaan zijn gelopen.

Het is in deze paragraaf ook de vraag of gebieden erin slagen deze institutionele en materiële barrières zichtbaar te maken. De veronderstelling daarbij is dat bewustzijnsvorming en reflectie over de belemmerende werking van instituties een belangrijke drijfveer is om de belemmeringen aan te pakken en zo verandering te bewerkstelligen.

Formele regels

De institutionele barrières die betrokkenen in het IBP VP hoofdzakelijk tegenkomen, zijn problemen rondom formele regels. Veel respondenten zijn beleidsactoren: een groep die is geneigd de nadruk te leggen op vastgelegde richtlijnen, zoals wetgeving of bestaand beleid. Daarbij valt op dat respondenten bestaand beleid niet alleen als hindernis beschouwen, maar ook als een kansrijk instrument om problemen op te lossen. Zo leggen de LNV-verbinders de nadruk op de mogelijkheid om beleidstrajecten te wijzigen, voortbouwend op de ervaringen die zij hebben met huidige trajecten die klimaat-, leefomgevings- en economische doelen met elkaar verbinden, zoals het programma en samenwerkingsverband 'Groene Cirkels' in de Provincie Zuid-Holland¹¹ (Respondent 6 & 46, 22-10-2020). Daarbij geven ze de voorkeur aan meer kneedbare instituties boven wetswijzigingen, die immers gepaard gaan met een langdurig politiek traject. Waar bovenregionaal beleid als 'oplossing' wordt gezien, is het vaak alleen het Rijk die dat kan aanpakken, bijvoorbeeld door de tijdshorizon van IBP VP-doelen te verlengen door deze te agenderen in opvolgend en aangrenzend beleid zoals Regio Deals, de NOVI-gebieden en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (Respondent 6, 22-10-2020).

Bij gebiedsactoren spelen andere vormen van formele barrières. In hun ogen remt de huidige nationale en EU-wetgeving innovatie in de gebieden af. Deze wetten en richtlijnen kunnen het uitvoeren van experimenten in het algemeen belemmeren, evenals, meer specifiek, het delen van kennis, het omschakelen naar een andere agrarische bedrijfsvoering (EU-regelgeving of -subsidies) of het gebiedsgericht samenwerken (bijvoorbeeld financieringsregels). Problemen in wet- en regelgeving blijken vaak echter niet de grootste belemmering te vormen. Bij nadere analyse zijn formele regels soms slechts een eerste hindernis en doen andere barrières zich voor in de uitvoeringspraktijk. Zo hebben betrokkenen bij een nieuwe mestverwerkingsinstallatie ervaren dat de wetgeving weliswaar aanvankelijk de grootste belemmering was, maar dat het rendabel maken van deze installatie in de praktijk een ander probleem was. De eerste experimenten waren namelijk uitgevoerd in een laboratorium, terwijl in de praktijk nieuwe problemen aan het licht kwamen die de ontwikkeling van een bedrijfsmodel bemoeilijkten, zoals extra onvoorzien reststromen (zoals de uitgefilterde

¹¹ *Groene Cirkels* is een samenwerkingsverband tussen Provincie Zuid-Holland, het bedrijf Heineken en de Universiteit van Wageningen als kennispartner (Provincie Zuid-Holland, 2021).

plasticvervuiling) en een extra benodigde opslagruimte. Uit leervragen (zie tabel 5.4) komt verder naar voren dat betrokkenen in het bijzonder aanlopen tegen een gebrek aan vertrouwen wanneer zij de regelgeving proberen te veranderen. Er is veel onzekerheid over de borging van experimenteerruimte en over hoe bestaande wetgeving kan worden aangepast.

Tabel 5.4
Leervragen met betrekking tot wet- en regelgeving

Hoe krijgen we wet- en regelgeving faciliterend aan onze gebiedsopgave en meer zekerheid over experimenteerruimte, ... terwijl eerder afgesproken prioriteiten kunnen veranderen door politieke besluiten? ... terwijl we onvoldoende weten wat er nodig is (bijvoorbeeld kennis, procesafspraken, ...) om het vertrouwen te hebben en ruimte te kunnen/durven geven?

Naast beleid en wetgeving komt uit de interviews een derde categorie aan belemmerende regels naar voren: het gebrek aan een passend financieringsinstrumentarium. Over het algemeen worden reguliere financieringen ervaren als te sectoraal en te vastgebonden aan een specifiek doel, wat het moeilijk maakt om doelen die in ontwikkeling zijn op een integrale wijze uit te werken. Zo ontdekten betrokkenen aan het eind van het IBP VP dat er ontschotte doelenpotjes nodig zijn die bruikbaar zijn voor integrale en langlopende gebiedsprocessen (Werk sessie 04-02-2021). Het gebrek aan een passend financieringsinstrumentarium kwam het duidelijkst naar voren rondom de zoektocht naar hoe het programma op de juiste wijze geld kon uitkeren aan medeoverheden. De twee beschikbare mogelijkheden – de decentralisatie-uitkering (DUK) en de specifieke uitkering (SPUK) – pasten niet bij het doel van ‘gelijkwaardige’ samenwerking tussen de vier overheden. Respondenten gaven aan dat de financieringsproblemen niet alleen zorgden voor vertraging in de uitvoering, maar ook voor vertrouwensverlies: “De SPUK/DUK discussie was een vertrouwenstest voor LNV met de andere overheden. Een gevolg was een afwachtende houding bij gebieden [...] toch hebben initiatieven niet overal stilgestaan omdat er al een bestuurlijk kader lag” (Respondent 6, 22-10-2020). Deze barrière is in de loop van het programma aangepakt en opgelost (zie nadere toelichting in tekstbox 6.2). De ‘trekker’ die de ontwikkeling van een alternatieve regeling in gang heeft gezet, was de LNV-afdeling Gebieden.

Praktijken

Belemmerende *praktijken* zijn in het IBP VP te vinden op verschillende niveaus van samenwerking. Binnen/tussen betrokken overheden staan vooral individuele taakopvattingen en specialisaties haaks op de gezamenlijke ambitie; deze kunnen de omschakeling van sectoraal naar integraal en naar opgavegericht werken belemmeren. Deze barrière geldt niet alleen op het niveau van het Rijk (departementen), maar ook op lagere ambtelijke niveaus (bijvoorbeeld afdelingen binnen het ambtelijk apparaat van de provincies). Zo wilden bestuurders een inhoudelijke prioritering opleggen die ten koste ging van de gezamenlijke ambitie van het IBP VP, bijvoorbeeld waar het erom ging aan te sluiten bij het stikstofdossier. Daarnaast gaven respondenten aan dat bij de verdeling van taken en budgetten bestaande routines én een gebrek aan tijd en capaciteit bij medeoverheden knelpunten waren. Meer samenwerking vergt extra inspanningen van betrokkenen, maar de organisatorische en financiële handelingspatronen in hun (werk)omgeving moedigen deze inzet niet aan. Zo was een provincie niet bereid om “zich de complete financiële administratie van het programma op de nek halen” (Respondent 35, 11-11-2020).

Tabel 5.5 **Leervragen met betrekking tot praktijken**

Hoe werk je gezamenlijk en integraal,
... terwijl betrokkenen op verschillende tijdshorizonten plannen en investeren?
... terwijl er onvoldoende instrumenten zijn om opgavegericht en gelijkwaardig te werken?
... terwijl netwerken en faciliteren niet altijd gewaardeerd wordt binnen lijnorganisaties?

Bij de samenwerking tussen burgers, ondernemers en overheid staan weer andere barrières centraal. Met name rondom financiële vraagstukken twijfelen betrokken partijen vaak aan elkaars intenties en aan het nakomen van afspraken. Dat geldt niet alleen voor de partijen die geld van de overheid ontvangen (zie de sectie over 'financiering'), maar ook voor de overheid zelf, die bang is dat geldige tegenprestaties achterwege blijven. Vertrouwenskwesties spelen ook in de politieke domeinen die aanpalend zijn aan het IBP VP; denk aan de stikstofcrisis en de mestfraude. Een andere vorm van belemmerende praktijken heeft te maken met de manier waarop overheden en private partijen, met name boeren, plannen maken en investeringen plannen. Met name de tijdshorizonten waarop zij dat doen, lopen uiteen (tabel 5.5). De meest genoemde belemmeringen zijn de eindigheid van het IBP VP, het grote personeelsverloop bij de overheid en het gebrek aan tijd en consistent beleid. Boeren plannen, investeren en lenen op de lange termijn, hetgeen schuurt met de relatief korte termijn waarop overheden programma's uitrollen en projecten uitvoeren. Politieke koersen en prioriteiten kunnen bovendien relatief snel (elke vier jaar of korter) wisselen.

Narratieven

Narratieven zijn de meest abstracte en ongrijpbare categorie van 'institutionele barrières' die wij in het programma IBP VP tegenkwamen. Concrete voorbeelden van persoonlijke overtuigingen, ideologieën, en andere zienswijzen die volgens betrokken actoren een probleem opleveren, zijn schaars. Uit de interviews blijkt vooral dat er bij IBP VP-actoren verschillende overtuigingen spelen en dat de bereidheid om van elkaar te leren (vooral tussen de gebieden) betrekkelijk klein is, mede door het gebrek aan capaciteit: "Het is teveel. Dat kunnen we niet ook nog doen" (Respondent 18, 25-11-2020). Worden narratieven opgevat in de zin van 'discoursen' – als gedeelde opvattingen van de werkelijkheid (zogenoemde gedeelde sociale reconstructies op basis van een gezamenlijke [vak]taal) –, dan lijkt de divergentie in communicatie groot te zijn. Respondenten geven bijvoorbeeld aan dat er een narratief ontbreekt dat uitlegt waarom verandering een gezamenlijke missie is: "Het besef dat iedereen moet veranderen, niet alleen boeren, maar ook overheden, ketenpartijen is er nog niet. Wij zijn trekker maar kunnen alleen op een klein schaalniveau (gebied, veenweide, provincie) iets in gang zetten" (Respondent 18 25-11-2020). Andere voorbeelden voor het gebrek aan gedeelde werkelijkheid zijn uiteenlopende ideeën over "wat 'experimenten' zijn, en hoeveel experimenteerruimte gegeven moet worden" (Respondent 3, 15-10-2020) en "hoe een verdienmodel voor duurzamere vormen van landbouw eruit moet zien – een compensatieregeling of een beloning" (Respondent 4, 29-10-2020).

Tabel 5.6 **Leervragen met betrekking tot narratieven en materialiteit**

Hoe kunnen we de IBPVP-werkwijze verspreiden en verankeren,
... terwijl de manier van resultaten en voortgang meten voor iedereen en voor elk domein verschillend is?
... terwijl contacten nu beperkt zijn tot de veranderingsgezinde boeren en de grote massa niet bereikt wordt?

Materiële barrières

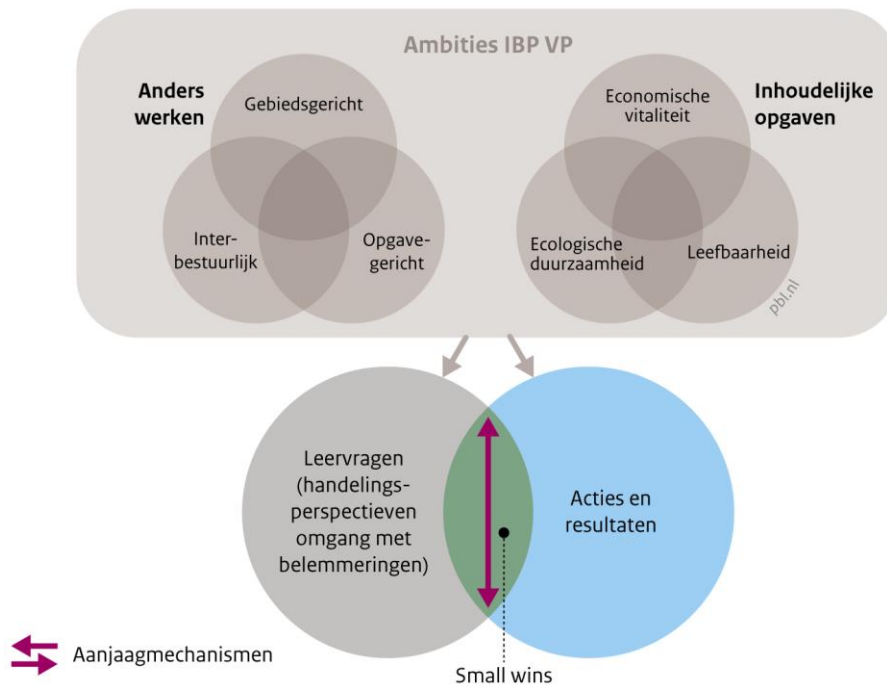
Bij de materiële barrières vormt financieel kapitaal, verbonden met economische urgentie, het belangrijkste element dat IBP PV-betrokkenen in de gesprekken naar voren brachten. Het is belangrijk om te vermelden dat het dan niet altijd om overheidsgeld gaat, maar ook om privaat kapitaal en de rol van afnemers en investeerders in de voedselketen. In deze categorie zijn de leervragen preciezer geworden, met name ten aanzien van het gedrag van consumenten. Gebiedspartijen zoeken inmiddels naar een steeds grotere portfolio aan beloningen (zie tabel 5.2). Een gebrek aan kennis, of onduidelijkheid, over financiële middelen of subsidies kan daarbij belemmerend (of zelfs frustrerend) werken voor diegenen die de ambities in een gebiedsspecifieke fysieke situatie willen realiseren. Ook 'zachtere' waarden zoals het beschikbare sociale en culturele kapitaal (kennis, innovatiekracht, betrokkenheid, draagvlak) zijn van belang. In dit opzicht geven respondenten aan dat het streven naar een andere invulling van het platteland stevig kan botsen met bestaande cultuur en waarden, en dat de grote massa nog bereikt moet worden (zie tabel 5.6). In veel gevallen 'ontbreekt het nog aan het lef' om echt gezamenlijk, met alle partijen in de regio, de stip op de horizon te zetten. Essentiële kwesties komen nog onvoldoende aan bod: "in het Friese veenweidegebied, gaat hier nog melkveehouderij zijn in die vorm zoals we die nu daar kennen? Dat is een gesprek wat niet gevoerd wordt, omdat men het gewoon niet aandurft" (Respondent 3, 15-10-2020).

5.3 Betekenisvolle acties

In deze paragraaf richten we ons op de stappen, ofwel 'betekenisvolle acties', die de gebieden inmiddels hebben gezet om hun langetermijnambities te realiseren en de effecten daarvan (zie tekstbox 5.3). We onderscheiden betekenisvolle acties voor een vitaal platteland (paragraaf 5.3.1) en betekenisvolle acties voor anders werken (paragraaf 5.3.2).

Figuur 5.2

Interbestuurlijk programma Vitaal Platteland (IBP VP): Acties en resultaten



5.3.1 Betekenisvolle acties voor een vitaal platteland

De inspanningen die gebieden verrichten om te komen tot een vitaal platteland, hebben zich voornamelijk gericht op het (verder) ontwikkelen van de gebiedsvisie en het in gang zetten van projecten. Deze projecten hadden veelal de vorm van experimenten om andere of aanvullende vormen van agrarische verdienmodellen te faciliteren en zo de landbouw en de rest van de samenleving te verduurzamen. Deze activiteiten leidden er mede toe dat de leervragen die betrekking hadden op de planvorming en het formuleren van een ambitie, meer op de achtergrond zijn geraakt.

Betekenisvolle acties voor planvorming en ambitie

Om deel te kunnen nemen aan het IBP VP hebben de gebieden gebiedsplannen bij het programma ingediend. In een aantal gebieden kwamen deze plannen voort uit een al bestaande gebiedsvisie, maar in andere gebieden – met name de gebieden die nieuw zijn ontstaan door het IBP VP – moest er nog een gezamenlijke ambitie geformuleerd worden. Dit is gebeurd door gebiedsbiografieën of -narratieven te ontwikkelen. Sommige gebieden pakten dit gezamenlijk op, voor het proces van visieontwikkeling al dan niet ondersteund door (ontwerpend) onderzoek (onder andere Van Gogh Nationaal Park i.o. 2020; Van Delden et al. 2020; Groot-Braaksma 2020; Vermeulen 2020). In Van Gogh Nationaal Park i.o. hebben de gebiedspartijen gezamenlijk een plan gemaakt voor de aanvraag op 30 maart 2021 van de status van Nationaal Park 'Nieuwe Stijl'. Het is een betekenisvol plan omdat hiermee de gevestigde definitie van Nationale Parken wordt verbreed naar een gebied waarin niet primair natuur maar ook cultuur en steden een expliciete plaats hebben (Commissie Verkenning Nationale Parken 2020). In andere gevallen nam de provincie het voortouw.

De gebiedsplannen zijn besproken tijdens verschillende reflectiesessies op programmaniveau, onder andere bij een departementale consultatie (met als doel de gebiedsambities te

koppelen aan andere Rijksprogramma's) en een expert-reflectiesessie (waarin wetenschappers en andere experts reflecteerden op de gebiedsplannen). Gebieden geven aan vooral deze laatste sessie als positief te hebben ervaren en aandachtspunten uit deze sessie te hebben meegenomen. Hoewel de insteek van de geboden reflecties faciliterend was bedoeld, zagen sommige gebieden deze – vooral door het betrekken van experts – ook als een vorm van 'toetsing' door het Rijk.¹²

Tekstbox 5.3: Wanneer noemen we acties 'betekenisvol'?

Onder betekenisvolle acties (of 'small wins') verstaan we acties die de structurele condities voor een vitaal platteland of interbestuurlijke samenwerking helpen veranderen (Huitzing et al. 2020). We spreken van betekenisvolle acties wanneer de kleine stapjes bijdragen aan een gezamenlijke ambitie en een structurele barrière aanpakken (en daarmee bijdragen aan de gewenste systeemverandering). Betekenisvolle acties zijn een voorbeeld – zij het op kleine schaal – van hoe barrières zijn te doorbreken, zoals spanningen met gevestigde belangen, ingesleten routines, bestaande regelgeving of dominante businessmodellen anders te doen. Betekenisvolle acties zijn kleine maar diepgaande veranderingen met tastbare resultaten voor direct betrokkenen. Het zijn dus geen papieren beloftes, maar nieuwe praktijken met (radicaal) andere modellen, inzichten en waarden. Verder zijn betekenisvolle acties niet te verwarren met laaghangend fruit, waarbij juist bekende oplossingen snel tot grote vooruitgang leiden. Dergelijke oplossingen kunnen zinvol zijn voor simpele vraagstukken, maar werken niet voor weerbarstige vraagstukken, zeker niet op de langere termijn. Integendeel, zij kunnen transities vertragen omdat ze de bestaande praktijken en waarden in stand houden. Ook zijn betekenisvolle acties niet hetzelfde als 'best practices'; het kan misschien altijd wel beter. Daarnaast zijn betekenisvolle acties erg specifiek voor de context (in elk gebied kunnen immers andere barrières spelen) en kunnen ze niet zomaar overgenomen worden in andere gebieden, zoals vaak het idee is bij het delen van 'best practices'. Betekenisvolle acties zijn vaak klein en kunnen daardoor sneller werken. Een kleine actie roept bovendien minder weerstand op dan een grootschalig project. Een betekenisvolle actie zorgt voor energie onder de mensen en kan nieuwe veranderingen inkluden doordat deze anders gaan denken en daardoor nieuwe acties in dezelfde lijn gaan genereren (Termeer 2018).

Betekenisvolle acties voor duurzamere vormen van landbouw

Betekenisvolle acties voor het verduurzamen van de landbouw zijn er in verschillende categorieën: experimenteren om tot nieuwe verdienmodellen te komen, aansluiten bij boeren, aanpakken van de grondmarkt en ontwikkelen van kennis.

De gebieden – zowel de gebieden waar al veel projecten liepen als de gebieden die hun projecten nieuw startten in het IBP VP – zetten hun projecten vooral in om de ecologische impact van de huidige landbouwpraktijken te verkleinen, en een ander pad in te kunnen slaan. De gebieden in het IBP VP zoeken breed naar 'alternatieve agrarische verdienmodellen'¹³ om de spanning tussen landbouw en natuur op te kunnen lossen. Zie ook tekstbox 5.4 voor verschillende typen aanpakken bij het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen, en wat er in dat kader gebeurt in de gebieden. De projecten vinden veelal experimenteel plaats. Enkele voorbeelden zijn:

- Aldeboarn-De Deelen: experimenten met een flexibel, hoger grondwaterpeil waarbij wordt gestreefd naar vernatting van het veengebied, herstel van de biodiversiteit en het tegengaan van bodemdaling;
- Experimenten waar boeren natuurinclusieve maatregelen toepassen (Westerkwartier, Twente, Drenthe, Achterhoek, Van Gogh NP i.o.) en laten zien hoe natuurinclusieve

¹² Bron: Verslag werkgroep bijeenkomst Financiële Inzet en Dynamisch programmeren IBP Vitaal Platteland van 1 juli 2019.

¹³ Breed gedragen, omdat veel betrokkenen het erover eens zijn dat het huidige verdienmodel niet meer toereikend is voor zowel economische zekerheid voor de boer als voor maatschappelijke waarden. Er wordt echter ook vaak gesproken over aanvullende verdienmodellen, wat impliceert dat niet alle boeren direct iets anders hoeven te gaan doen. Hoe deze verdienmodellen eruit kunnen gaan zien, loopt daarbij uiteen; zie ook tekstbox 5.4.

landbouw kan lonen door een combinatie van kostenbesparing en aanvullende inkomsten. Dergelijke experimenten worden ook uitgevoerd voor het Nationaal Strategisch Plan (NSP) voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Deels wordt daarop aangesloten.

Daarnaast zien we dat meerdere gebieden erfcoaches inzetten. Dit is ten eerste betekenisvol omdat deze aanpak aansluit bij de zoektocht van gebieden om contact te krijgen met verschillende typen boeren en hen mee te krijgen in het denken over nieuwe verdienmodellen. Praktisch gezien is het voor betrokkenen een handige manier om contact met de boer te onderhouden, en daarnaast om tegenwicht te bieden aan de 'klassieke' erfbetreders. Deze erfbetreders zijn vaak gelieerd aan toeleverende bedrijven, of afnemers, die minder baat hebben bij een andere vorm van landbouw. Hun producten passen bijvoorbeeld minder bij een natuurinclusieve landbouw of het bedrijf heeft baat bij een hoge agrarische productie en een hoge afname van producten. Ten tweede laat de inzet van erfcoaches zien dat overheden en maatschappelijke partijen de boer serieus willen ondersteunen bij de grote veranderingen die de maatschappij van hen vraagt. Naast erfcoaches worden ook kritische prestatie-indicatoren (KPI's) ingezet om boeren te laten bijdragen aan verduurzaming (Verhoeven 2020; zie ook tekstbox 5.4 over verdienmodellen). KPI's dienen hierbij als tool om boeren te laten meedenken over de maatregelen die voor hun bedrijf het meest effectief zijn als het om verduurzaming gaat: "wat we nu vooral doen, is via de KPI-systematiek boeren aan het denken krijgen, met hen het gesprek aangaan over hun bedrijfsvoering, vanuit prestaties. [...] In feite zetten we andere aspecten van de bedrijfsvoering op de agenda" (Respondent 46, 20-11-2020).

In de gebieden is tevens gewerkt aan een grondbank om de beschikbaarheid en financierbaarheid van grond te vergroten opdat boeren hun bedrijf kunnen extensiveren en daarmee natuurvriendelijker maken. De provincie Noord-Brabant beschikt sinds 2014 over een Groen Ontwikkel Fonds. Tijdens de looptijd van het IBP VP hebben gemeenten (onder andere Bernheze en Den Bosch) en waterwinbedrijf Brabant Water zich hierbij aangesloten om grond beschikbaar te stellen. Ook in andere gebieden, zoals Aldeboarn-De Deelen, wordt nagedacht over een dergelijke grondbank. Dit is een betekenisvolle actie omdat hiermee ondanks de hoge grondprijzen grond beschikbaar komt voor boeren, onder de voorwaarde dat deze de grond duurzaam beheren.

Naast het in gang zetten van betekenisvolle acties is er kennis nodig om toe te kunnen werken naar een vitaal platteland. Zo moeten bijvoorbeeld nieuwe zaai-, mest- of oogstpraktijken, nieuwe technologieën en nieuwe meetsystemen worden ontwikkeld. Kennis over nieuwe praktijken kan bijvoorbeeld gaan over hoe natuurinclusieve maatregelen het best kunnen worden ingezet en wat ze opleveren in termen van biodiversiteit of bodemkwaliteit. Technologieën die worden ontwikkeld, zijn bijvoorbeeld nieuwe manieren van mestopslag of -verwerking om naar kringlooplandbouw toe te kunnen werken. Tijdens de Werkplaatsen spraken de gebieden regelmatig met elkaar over de verschillende aanpakken. Zo vergeleken ze tijdens de Werkplaats van 24 september 2020 elkaars KPI-methoden (zie ook tekstbox 5.4 over verdienmodellen). Hierbij vroegen de gebieden om regie vanuit LNV. Het ministerie reageerde echter door te vragen "of het nu niet al goed genoeg ging" en of de rol van LNV niet het 'faciliteren' van een interbestuurlijk platform was (Werk sessie 24-09-2020(a)). Dit maakt zichtbaar hoe de manier waarop anders werken vorm kreeg, bij LNV leidde tot beperkingen om de inhoudelijke ambitie verder te brengen.

Tekstbox 5.4: Verschillende aanpakken bij het ontwikkelen van alternatieve verdienmodellen

Er zijn verschillende aanpakken die gebieden (kunnen) hanteren om alternatieve verdienmodellen te ontwikkelen. Ten eerste kunnen gebiedspartijen meerwaarde creëren voor lokale producten, door bijvoorbeeld biologische producten of streekproducten te produceren en te verkopen of aan te sluiten bij een bestaand keurmerk voor duurzame productie. In Van Gogh Nationaal Park i.o. is hier aanvankelijk sterk op ingezet. Na verloop van tijd realiseerde het gebied zich echter dat deze aanpak alleen niet voldoende was. Het gros van de consumenten (en zeker de buitenlandse consumenten) wil namelijk niet meer betalen voor een product (PBL 2019b). Dat betekent dat het verdienmodel ook op andere manieren moet worden aangepakt.

Alternatieve verdienmodellen kunnen ook gerealiseerd worden door beloningen voor ecosysteemdiensten (door) te ontwikkelen, iets waar veel gebieden mee bezig zijn. Een voorbeeld hiervan is het project Valuta voor Veen, dat landbouwers compenseert die hun waterpeil verhogen om de CO₂-uitstoot te verminderen. Daarnaast hebben banken projecten lopen voor 'groenfinanciering'. Zo loopt er in Drenthe een proef waar melkveehouders rentekorting krijgen als ze goed scoren op de biodiversiteitsmonitor die ontwikkeld is door Friesland Campina, Rabobank en WNF. Friesland Campina betaalt in dat geval een hogere melkprijs (Rüter 2020). Van Gogh Nationaal Park i.o. werkt aan een eigen versie van de biodiversiteitsmonitor, waarin naast de KPI's uit de biodiversiteitsmonitor ook andere KPI's staan die belangrijk zijn in het Brabantse gebied. De vraag is nog wel wie voor deze Brabantse versie gaat betalen. Op het moment bestaan hiervoor subsidies, maar die zijn nog niet structureel toegezegd en een andere manier van belonen is nog niet in zicht. Er wordt vooral onderzocht of het werkt om agrarische ondernemers te inspireren om andere, meer duurzame praktijken te ontwikkelen. Daarnaast lopen er in een aantal gebieden pilots in het kader van het GLB, waarin agrarische ondernemers een vergoeding krijgen voor het beheren van agrarische natuur en landschapselementen. Deze projecten liepen veelal al vóór de start van het IBP VP, maar zijn in de gebieden wel onder het programma gebracht vanwege de interbestuurlijke afstemming. Sommige gebieden experimenteren met beloningen voor boeren, bijvoorbeeld om minder waterschapsbelasting aan de Waterschappen te betalen als zij bepaalde maatregelen treffen (die de kwaliteit van het oppervlaktewater minder belasten).

Een andere vorm van belonen is de kosten van verduurzaming te verminderen door agrarische ondernemers grond aan te bieden onder de voorwaarde van duurzaam gebruik. Aangezien duurzame vormen van landbouw over het algemeen meer grond nodig vragen, terwijl deze duur is, kunnen Waterschappen, gemeenten of andere partijen die grond in eigendom of beheer hebben de grond verpachten of in gebruik geven aan landbouwers die willen verduurzamen. In Brabant gebeurt dit onder meer met het Groen Ontwikkelfonds Brabant en ook in Friesland wil het gebied een groundbank opzetten. Tot slot zet een aantal gebieden in op het verwerken van mest tot nieuwe producten die op het boerenland kunnen worden gebruikt, om zo kringlooplandbouw (op boerderij- of gebiedsniveau) te stimuleren. Dit is tevens een manier om de mestafzetkosten te drukken, en is daarmee een manier om het bedrijfssaldo te verhogen.

5.3.2 Betekenisvolle acties voor anders werken

Waar het proces op weg naar een vitaal platteland in sommige gebieden met enige vertraging van start ging omdat eerst de plannen helder moesten worden en de financiering pas later werd toegezegd, hebben alle gebieden flink geïnvesteerd in de ambitie van anders werken. We zien betekenisvolle acties vanuit verschillende hoeken voor het afstemmen en stimuleren van integraal werken.

In alle gebieden zijn nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan of bestaande versterkt. In sommige gebieden (zoals de Achterhoek en Van Gogh NP i.o.) bestonden deze samenwerkingsverbanden al voor de start van het IBP VP, in andere zijn bij de start van dat programma regionale overlegstructuren versterkt of regionaal opgeschaald. Dit is gedaan door werkgroepen, gebiedscommissies (Aldeboarn-De Deelen) en stuurgroepen (Westerkwartier, Van Gogh NP i.o.) in te stellen. In de Achterhoek was de interbestuurlijke en gebiedsgerichte aanpak al meer georganiseerd, met verschillende thematafels – met thema's zoals circulaire economie en energietransitie of wonen en vastgoed, Een centraal gebiedsorgaan neemt

hierbij beslissingen, geïnformeerd door overheden, maatschappelijke organisaties en ondernemers. Samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken zoekt de Achterhoek nu naar manieren om deze nieuwe bestuursaanpak te verankeren en de bijbehorende democratische verantwoording naar gemeenteraden te borgen.

In andere gebieden is het vormen van dat gebied en het bij elkaar komen van partijen (bijvoorbeeld Zuidoostelijke Zandgronden, Westerkwartier en Zuidwestelijke Delta) op zichzelf al een belangrijke stap – en daarmee betekenisvolle actie – geweest om te komen tot nieuwe samenwerking en gebiedsontwikkeling. In deze gebieden is actief gezocht naar de juiste partijen om de ambitie van anders werken mee te realiseren, en naar een manier waarop de projectleden in de gebieden elkaar goed konden vinden, ook als zij voor verschillende organisaties werkten.

Daarbij ging het erom een manier te vinden die afstemming mogelijk maakt tussen verschillende domeinen en met andere programma's. In één van de gebieden werden projectleden gezocht die elk met één been in andere programma's staan, opdat het team weet wat er speelt in het gebied. In het gebied de Zuidoostelijke zandgronden denken gebiedspartijen samen met Wageningen University & Research (WUR) en de Erasmus Universiteit na over een nieuwe vorm van gebiedsgovernance, die tegelijkertijd interbestuurlijk, integraal én gebiedsgericht is. Het IBP VP speelde een belangrijke rol om partijen bij elkaar te brengen (wat in de 'nieuwere' gebieden meer nodig was dan in bestaande gebieden), managers zijn aangesproken om hen bewust te maken en te houden van de IBP VP-intenties, en samenwerking werd geborgd door de (concept)samenwerkingsovereenkomst (die alle gebiedspartijen moesten tekenen) te koppelen aan financiering. Hoewel deze samenwerkingsovereenkomsten nooit officieel zijn geworden, zijn ze in de gebieden wel langs alle bestuurslagen gegaan. Vermoedelijk hebben ze hun werk daarmee gedaan.

In het gehele programma – op zowel gebieds- als programmaorganisatieniveau – is geëxperimenteerd met een andere vorm (dan gewoonlijk) van 'sturing'. Dat wil zeggen: gebieden en programmaorganisatie zijn meer bottom-up gaan werken, meer gebiedsgericht en meer interbestuurlijk. Overheden zijn meer en meer het belang van de gezamenlijkheid gaan inzien, evenals het belang van interbestuurlijk samenwerken. Dat blijkt uit reacties tijdens de Werkplaatsen en uit de oproep van de andere overheden om deze manier van werken door te zetten (VNG, UvW & IPO 2021). Tekstbox 5.5 schetst een betekenisvolle actie gericht op de droogte-aanpak in de Achterhoek. Het voorbeeld laat zien hoe partijen die een andere taal spraken, toch tot gezamenlijkheid konden komen. Typerend in sommige gebieden is de samenwerking met of betrokkenheid van bewoners, meestal via gebiedscoöperaties, stichtingen of verenigingen. Methoden die gebruikt worden om bewoners bij projecten te betrekken, zijn bijvoorbeeld *living labs* (Achterhoek) en ontwerp onderzoek (Twente) en *Design Thinking* (Food Valley) (Respondent 5, 16-10-2020).

Door de functie van verbinder te creëren zat 'het Rijk' weer aan tafel in de gebieden. De LNV-verbinders hebben gewerkt aan een betere verbinding tussen Rijk en regio, waartussen lange tijd weinig contact is geweest. Zowel regio als Rijk hebben dit als succesvol ervaren. Zo vertelt één van de LNV-verbinders: "We hebben iets geboden dat [voorheen] ook wel gemist is. Daar krijg ik de hele tijd positieve respons op, wat heel fijn is. Iemand om even mee te sparren [zegt men dan]" (Respondent 6, 22-10-2020). In het contact met de gebieden ervoeren zij dat het IBP VP nog regelmatig als een LNV-programma werd gezien. LNV-verbinders probeerden dit tegen te gaan door het belang van een gelijkwaardige samenwerking te benadrukken, en expliciet niet te sturen op inhoudelijke gebiedsplannen. In sommige gebieden schreven zij wel mee, maar altijd 'als gelijkwaardige collega' en niet vanuit een aansturende rol (Respondent 5, 15-08-2019). Gaandeweg is hun rol verschoven: "wat minder aanmoedigen, [...] en zo nu en dan informatie bieden of reageren op wat er nodig is" (Respondent 3, 15-10-2020). Wat er nodig is, loopt tussen regio's uiteen. Het gaat hierbij

vooral om afstemming met het landelijke programma, andere beleidsprogramma's en het adresseren van vragen rondom belemmerende wet- en regelgeving. De LNV-afdeling Gebieden heeft vanaf de start van het IBP VP veel actie ondernomen op de afstemming binnen LNV en met andere departementen. Vanuit hun rol als aanspreekpunt voor de aanpak van belemmerende wet- en regelgeving hebben de LNV-verbinders ook contact gelegd met het ministerie van Financiën voor het aanpakken van de stakingswinstproblematiek. Het contact met het ministerie van Financiën en andere departementen (en met sommige afdelingen van LNV) bleef echter moeizaam verlopen en concrete acties die eruit volgen, zijn vooralsnog uitgebleven. Er zijn echter wel belangrijke stappen gezet. Zo vonden de gebiedspartijen de afdeling Gebieden steeds meer en stemden LNV-verbinders en andere Rijksvertegenwoordigers in de regio (zoals de Deal-makers) met elkaar af voor ze naar de regio gingen.

Dankzij de Werkplaatsen en het programma zelf zijn de inspanningen van gebieden om anders te werken verder versterkt. Zo is tijdens de Werkplaatsen veel aandacht besteed aan hoe integraal te werken, hoe interbestuurlijk te werken en hoe de samenhang vast te houden wanneer de verschillende projecten starten. In de Werkplaatsen is ook veel gesproken over vragen wat interbestuurlijk samenwerken nu eigenlijk betekent, hoe dit georganiseerd kan worden en wat dit vraagt van elke partij. Gebieden leerden ook elkaar beter kennen: "Dankzij dit soort bijeenkomsten kom je dan toch meer van elkaar te weten" (Respondent 17 09-11-2020). Dit helpt om makkelijker contact te zoeken en zo het netwerk te vergroten (met mensen uit hetzelfde veld). Gebieden lijken van elkaar ook een aantal nuttige praktijken over te nemen. Zo zetten meerdere gebieden in op het gebruik van erfcoaches om agrarische ondernemers te ondersteunen bij de afbouw of verandering van het bedrijf en om hen te informeren over duurzamere praktijken. Gebieden hopen vooral dat er, na afloop van het programma, een vorm van interactie georganiseerd blijft worden: "Ik zou heel graag willen dat de interactie tussen verschillende gebiedsprocessen in stand blijft de komende jaren" (Respondent 17, 09-11-2020).

Betekenisvolle acties om knellende wet- en regelgeving op te lossen kwamen er vaak in de vorm van experimenteerruimte. Dit was niet altijd de verdienste van het IBP VP maar vond plaats via andere beleidsprogramma's, en via contact met de LNV-verbinders. In het programma hadden betrokkenen moeite om concreet te maken op welke plekken de wet- en regelgeving knelt. Bovendien waren niet alle pogingen om de regelgeving aan te passen even succesvol, zeker niet op Rijksniveau in andere departementen. Een belangrijke les bij de aanpak van knelpunten is dat er bij het concreet maken van de problematiek vaak meer kan dan aanvankelijk gedacht. Zo gaf een betrokkene bij het IBP VP-gebied Twente aan: "We hebben vanuit verschillende proeftuinen een hele lijst opgesteld met knelpunten die de dagelijkse praktijk belemmert. (...) Deze lijst maakt duidelijk waar het wringt en schuurt en dat heeft al geholpen! We hebben onder meer ruimte gevonden bij eigen gemeentes" (Werkplaats Vitaal Platteland 2021).

Het programma zelf versterkte de inspanningen gericht op deze andere manier van werken doordat het – alleen al doordat het er was – hiervoor ruimte bood. Zo vertelt één van de betrokkenen dat mensen in zijn organisatie 'nerveus' zouden worden van het dynamisch programmeren, en dat het daarom helpt dat dit onder de vlag van het IBP VP gebeurt (Respondent 14, 04-07-2019). Sommige gebieden hebben bijvoorbeeld ook geprofiteerd van hun IBP VP-status door de extra aandacht die daardoor gegenereerd werd voor het gebied. Deze aandacht bleek deuren makkelijker te openen. Zo wordt het gehele gebied de Zuidoostelijke zandgronden ook een NOVI-gebied (inclusief het Limburgse deel) en Aldeboarn-De Deelen in de provincie Friesland heeft nu de status van 'kansrijk gebied' (en proefgebied). Ook op individueel projectniveau kan er veel aandacht gegenereerd worden. Zo zijn Tweede Kamerleden en zelfs Koningin Maxima op bezoek geweest bij het project de Kunstmestvrije

Achterhoek. Projectleiders geven aan dat het met deze status makkelijker is om bij bepaalde mensen aan te kloppen en het gesprek aan te gaan.

Tekstbox 5.5 Droogte en klimaatverandering in de Achterhoek

De Achterhoek werd in de zomers van 2018, 2019 en 2020 geconfronteerd met extreme droogte en hoge temperaturen. Zowel de natuur als de landbouw en de waterwinning hadden er last van. Een van de projecten van het gebiedsplan Achterhoek gaat over het herstel van de Baakse Beek om deze meer klimaatbestendig te maken. De Baakse Beek wordt gevoed door terrasrandbeken die ontspringen op de rand van het Oost-Nederland plateau, en mondt uit in de IJssel. Langs de beek liggen meerdere landgoederen die voor het water in vijvers en slotgracht afhankelijk zijn van de Baakse Beek. Het watersysteem van de beek is gericht op snelle afvoer, er is beperkt wateraanvoer, de beek stroomt in een agrarisch landschap met vooral gras en maïs en door het intensieve gebruik met zware machines is de ondergrond verdicht. De droogte van de afgelopen zomers maakt dat de Baakse Beek op een aantal plaatsen droog is komen te staan, met grote gevolgen voor het waterleven in de beek en op de landgoederen. Het gebiedsplan voor de Baakse Beek is erop gericht het grondwater in het voorjaar langer vast te houden en de sponswerking van de bodem te herstellen. Dit heeft gevolgen voor het landgebruik van boeren en landeigenaren rondom de beek.

Op september 2019 spraken bestuurders van gemeenten, waterschap en provincie af om samen te werken aan een plan om beter om te gaan met weersextremen, waaronder droogte. Bewust is gekozen voor een leren-door-doen-aanpak (Werkplaats Vitaal Platteland 2020). Om beweging te creëren moesten aansprekende personen dit project gaan trekken. Deze zijn gevonden in bestuurders van de provincie en het waterschap en een bestuurder namens tien gemeenten. Er is een verkenning gestart waarbij het proces is begeleid volgens Theorie U (Fransen & Groot-Braaksma 2020). Behalve de overheden zijn ook waterwinbedrijf Vitens, Natuurmonumenten, 8HkAmbassadeurs en LTO Noord bij het project betrokken. Wing en WUR kregen de opdracht om in 2120 een scenariostudie over de Achterhoek uit te voeren (Groot-Braaksma 2020) en NSOB schreef een reflectie op de samenwerking in de Achterhoek (Van Delden et al. 2020). Het NSOB-rapport legde bloot dat de gebiedspartijen een verschillende taal en denkwijze hantieren als het gaat om abstract of concreet en om lange of korte termijn. De vraag was hoe vanuit deze verschillen een elkaar aanvullende gezamenlijke aanpak kan worden gecreëerd. Het onderzoek van Wing & WUR liet zien dat droogte niet alleen over water gaat maar ook over landgebruik en dat de keuzen die vandaag gemaakt worden de komende 100 jaar blijven doorwerken. Door actief te zoeken naar waar partijen het over eens respectievelijk oneens zijn en te onderzoeken waar partijen elkaar nodig hebben, is een gemeenschappelijke agenda tot stand gekomen. Zoals de betrokkenen het op de Werkplaats verwoordden: "Dit heeft ons de ogen geopend: elkaar aanvullen in plaats van focus op de verschillen."

Op 2 juli 2020 is bestuurlijk commitment verkregen voor een gezamenlijke, zoekende stapsgewijze aanpak (GS Gelderland 2020). Ook de inbreng van een ambtenaar van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) was van grote waarde om de urgentie en het belang van de gezamenlijke aanpak te onderstrepen. Deze ambtenaar vertelde over de grenzen van het natuurlijke systeem en de onontkoombare klimaatverandering die eraan komt. Het inzicht is ontstaan dat er geen snelle eenvoudige oplossingen zijn voor de droogteproblematiek in de Achterhoek. Daarbij gaat het om een fundamentele verandering van de ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied en het vraagt van alle partijen in het gebied (landbouw, natuur, water(winning)) iets te doen of te laten (Werkplaats Vitaal Platteland 2020).

Het besef dat de aanpak van de droogte over meer gaat dan alleen aanpassingen in het watersysteem, heeft er mede toe geleid dat het gebiedsplan voor de Baakse Beek integraler wordt uitgevoerd en dat het naast verdroging ook gaat over toekomstig landgebruik door agrarische ondernemers. Het waterschap, de gemeente Bronckhorst en de provincie Gelderland kijken samen met de landgoedeigenaren en de agrariërs in het gebied hoe zij de Landgoederenzone Baakse Beek bij Bronckhorst klimaatbestendiger kunnen maken. De nieuwe aanpak houdt rekening met erfgoed, natuur, landbouw en toerisme. De samenwerking binnen het IBP Vitaal Platteland is benut om te inventariseren waar kansen liggen om de opgaven vanuit maatschappelijke behoeften te koppelen aan het lokale ondernemerschap. Hiertoe voert een gebiedsmakelaar keukentafelgesprekken met ondernemers over hun toekomstplannen en worden mogelijke financieringsbronnen geïnventariseerd die kunnen bijdragen aan een ander landgebruik. Ook

zijn vanuit het IBP VP extra financiële middelen beschikbaar gesteld om de inwoners van het gebied te betrekken bij de plannen. Er lijkt een nieuw arrangement te ontstaan waarbij ook private partijen zoals de landeigenaren en pachters, inspanningen leveren die beantwoorden aan de maatschappelijke behoeften en waarbij zij een passende vergoeding of andere prikkel krijgen om dit bedrijfseconomisch mogelijk te maken. Een dergelijke gebiedsdeal kan een voorbeeld zijn voor andere gebiedsprocessen, waar overheden en particulieren in samenwerking proberen te komen tot een integrale aanpak.

5.4 Conclusies

Ook verschillen de gebieden van elkaar, zij ervaren in grote mate dezelfde typen belemmeringen in hun (zoek)tocht naar het vitaal platteland en het anders werken, zo blijkt uit ons onderzoek. Met betrekking tot de inhoudelijke ambitie (een vitaal platteland) waren gebieden zoekend naar een manier om verschillende wensen en belangen van (al dan niet nieuwe) gebiedspartijen te integreren in een gezamenlijke, gedragen visie. Wat dit proces onder andere bemoeilijkte, was dat bepaalde partijen al een lange historie van samenwerking hadden, terwijl andere gebiedspartijen pas net aansloten en nog niet dezelfde ervaringen hadden. Elke nieuwe partner heeft eigen belangen, waarden en inbreng; de opgave moet dan soms opnieuw worden gedefinieerd. Bovendien leerde de ervaring dat begrippen als 'natuurinclusieve landbouw' en 'kringlooplandbouw' bij iedereen andere associaties en ideeën oproepen. Waar het gaat om belemmerende regelgeving en de wens van experimenteeruimte, is veelal niet duidelijk wat er precies knelt in deze regelgeving. Daar staat de les tegenover dat belemmerende regelgeving regelmatig toch niet de grootste belemmering is om experimenten tot een succesvol eind te brengen.

Wat betreft de procesambitie (anders werken) constateren we dat het flinke inspanning vergde om een andere manier van werken te ontwikkelen. In de relatief nieuwe gebieden lag de uitdaging erin om de juiste partijen op een goede wijze aan tafel te krijgen, elkaar te leren kennen en goed af te stemmen. Een andere uitdaging is dat de IBP VP-manier van werken erg moeilijk te verspreiden is, doordat de bestaande organisatie van overheden en hun instrumenten niet zijn ingeregeld op een gezamenlijke verantwoordelijkheid en slagvaardig reageren, zoals bleek toen financiering of experimenteeruimte snel werden toegewezen.

De gebieden werken zowel aan een vitaal platteland als aan een nieuwe manier van werken. De activiteiten die betekenisvol zijn in het licht van deze ambities en de belemmeringen die daarbij spelen, betreffen met name: (a) activiteiten die gaan om het concretiseren van de opgave en de ambitie van een vitaal platteland, (b) experimenten en projecten om alternatieve verdienmodellen voor boeren te creëren, en zo een manier te vinden om alternatieven te ontwikkelen voor het huidige systeem, (c) het elkaar leren kennen in het geval van nieuwe samenwerkingen, (d) activiteiten om een nieuwe manier van werken te ontwikkelen, inclusief het zoeken naar nieuwe instrumenten, en (e) het verankeren van nieuwe manieren van werken door bijvoorbeeld de functie van LNV-verbinder die na afloop van het IBP VP behouden bleef. Het IBP VP bouwt hierbij voort op bestaande gebiedsprocessen en ontwikkelingen in het gebied: de binnen het IBP VP opgezette projecten verbinden en versterken bestaande initiatieven, en voegen nieuwe elementen toe.

6 Het IBP VP-programma: inzet en bijdragen

6.1 Inleiding

In het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP) heeft de programmaorganisatie zich ingezet om de regio's bij te staan bij hun inspanningen om het idee van een leefbaar, ecologisch duurzaam en economisch vitaal platteland concreet te maken. Dit deed zij in samenwerking met de vier betrokken overheden: het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel (LNV) namens het Rijk en de drie koepels Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW). De programmaorganisatie en de vier overheden werkten daarbij samen in de regio en op bovenregionaal niveau.

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op de deelvraag: *Hoe heeft de programmaorganisatie tezamen met de vier overheden de belemmeringen helpen verminderen die in de regio's worden ervaren in het licht van de ambities van het programma, door kansen te creëren en te benutten, en door belemmeringen te adresseren die niet op regionaal niveau oplosbaar leken?*

Wij beantwoorden deze deelvraag in drie stappen. In paragraaf 6.2 brengen we in kaart hoe het IBP VP de betekenisvolle acties in de regio's heeft helpen 'aanjagen'. Conform de logica van het evaluatiekader (zie toelichting in paragraaf 3.3) identificeren we verschillende soorten 'aanjaagmechanismen' aan de hand van de in hoofdstuk 5 geïnventariseerde barrières en ambities. Voortbouwend op de gevonden aanjaagmechanismen reflecteren we in paragraaf 6.3 op de bijdrage die het programma leverde aan het stimuleren van verandering vanuit drie perspectieven: regionaal, bovenregionaal en vanuit het perspectief van een 'transitie', een structurele verandering naar een vitaal platteland. We sluiten deze paragraaf af met een aantal belemmeringen die onvoldoende geadresseerd zijn.

6.2 De rol van het IBP VP bij het aanjagen van beweging naar een vitaal platteland

Het IBP VP heeft de betekenisvolle acties in de gebieden en op bovenregionaal niveau op verschillende manieren 'aangejaagd'. Dat is onze constatering op grond van de in hoofdstuk 2 beschreven intenties (structurele verandering in kansrijke gebieden en het op gang brengen van interbestuurlijke samenwerking; IBP VP 2018) en rolopvattingen van het programma (het stimuleren van leren door doen, experimenteren en dynamisch programmeren) en de in paragraaf 5.3 geïdentificeerde betekenisvolle acties. Deze manieren lichten we hieronder toe.

6.2.1 Het versterken en bekrachtigen van 'energie' in de gebieden

De IBP VP-gebieden zijn geselecteerd omdat er in die gebieden al 'energie' aanwezig was. In deze energieke gebieden speelden echter ook uitdagingen in de interbestuurlijke samenwerking of bij het formuleren van de gebiedsplannen. Zo waren niet alle overheden vanaf het begin goed betrokken in de gebieden of werden gebiedsplannen onvoldoende integraal vormgegeven.

Door de financiering afhankelijk te maken van de interbestuurlijke samenwerking tussen vier overheden, wist het IBP VP de boodschap uit te dragen dat een integrale aanpak in de regio vraagt om betrokkenheid van alle bestuurslagen. De keuze van het programma om de gebieden zelf de eigen ambities en plannen te laten formuleren, gaf bovendien veel energie. Het aanvankelijk veelgehoorde idee dat het moest van LNV, maakte langzamerhand plaats voor het besef dat de regio's daadwerkelijk aan zet waren. Een extra stimulans was het instrument van dynamische programmering (zie hoofdstuk 2). Hiermee gaf het IBP VP de gebieden de vrijheid om tussentijds de ambities en doelen te herijken naar gelang de ontstane situatie zonder dat ze hier financieel op afgerekend werden.

Vanaf het begin leverden de bijeenkomsten van het IBP VP, waaronder de Werkplaatsen, maar bijvoorbeeld ook de expertsessie in Villa Jongerius, de betrokkenen veel energie op.

6.2.2 Het legitimeren van een leren-door-doen-aanpak

De status van IBP VP-gebied legitimeerde het opzetten van experimenten zonder dat op voorhand duidelijk was of deze een positief resultaat zouden opleveren. Ook mislukking was iets om van te leren. Op deze manier gaf het programma legitimering aan het 'anders werken' alsook aan het 'over de grens kijken'. Ook bij degenen die al bezig waren met andere manieren van werken, heeft het IBP VP geholpen om deze aanpak te legitimeren. Zo ervoeren betrokkenen in de Achterhoek het IBP VP als steun in de rug voor deze manier van werken en was het de intentie om het programma in te zetten om hun regionale bestuurs- en samenwerkingsstructuren in de regio (de Achterhoek Board en Raad) juridisch te verankeren. Hier wordt momenteel aan gewerkt in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Er is een afstand tussen Rijk en regio. De status van 'IBP VP-gebied' gaf activiteiten in de regio extra aandacht en genereerde (al dan niet onbewust) extra aandacht voor het gebied. Zo kregen projecten in de Achterhoek veel hooggeplaatst bezoek (van Tweede Kamerleden en Koningin Maxima) en is het gehele gebied de Zuidoostelijke zandgronden (inclusief het Limburgse deel) ook een NOVI-gebied geworden.

6.2.3 Het verbinden van (potentieel) betrokken actoren en netwerken

Om te werken als 'één overheid' heeft het programma op verschillende manieren samenwerking tussen betrokken actoren en mogelijk betrokken actoren gestimuleerd. Vanuit de LNV-afdeling Gebieden waren de LNV-verbinders en het afdelingshoofd aanwezig bij de start van het interbestuurlijke programma in het gebied. Ook zijn zij gedurende het hele programma voortdurend in contact geweest met de gebieden, door aan te sluiten bij projectoverleggen, deel te nemen als lid van een stuurgroep of gebiedscommissie en aanwezig te zijn bij de IBP VP-Werkplaatsen. De verbinders hebben daarnaast veel contact gehad met betrokkenen uit andere Rijksprogramma's in de regio (bijvoorbeeld de Omgevingsagenda's van de landsdelen) om daarmee af te stemmen. Verder heeft de programmaorganisatie het anders werken in de gebieden gestimuleerd door bestuurders en ambtelijke topmanagers hierbij te betrekken. Dit gebeurde door het raadplegen van een informele kopgroep, het organiseren van bestuurdersconferenties en, in één gebied, doordat in het gebied een bestuurlijke trekker van het IBP VP werd aangesteld.

Die verbinding tussen actoren en netwerken vond plaats op vier niveaus:

a. *Verbinden tussen de vier overheidslagen*

Bij de start van het programma zijn de vier overheidslagen aan tafel gevraagd en is de LNV-verbinder geïntroduceerd als vertegenwoordiger van het Rijk. De aanwezigheid van alle vier overheden was voor de programmaorganisatie een voorwaarde voor dit startgesprek. Dit leidde ertoe dat in sommige gebieden, waar dit samenkomen moeizaam bleek (om verschillende redenen), het startgesprek meerdere malen uitgesteld werd. Deze vasthoudendheid bleek belangrijk om de toon te zetten voor de start. Omdat in sommige gebieden de betrokkenheid van de vier overheidslagen na verloop van tijd nog steeds niet geborgd was, is als voorwaarde voor de financiering gesteld dat alle vier de overheidslagen een vaste partner in het gebiedsproces moesten zijn. Zonder deze voorwaarde was de samenwerking met de waterschappen niet in alle gebieden tot stand gekomen of in stand gebleven.

b. *Rijk en regio verbinden ('verticaal verbinden')*

In elk gebied zat een LNV-verbinder aan tafel als vertegenwoordiger van het Rijk. Gedurende het hele programma zijn de LNV-verbinders en het afdelingshoofd van de afdeling Gebieden betrokken gebleven in de regio. LNV-verbinders werkten in verschillende hoedanigheden (verschillend per verbinder en per gebied) mee aan de gebiedsplannen en -projecten, waarbij zij beoogden dit 'als collega' te doen en waarbij zij expliciet niets oplegden als Rijk. Andersom brachten zij vragen over kennis of experimenteerruimte terug naar het Rijk. Betrokkenen in de regio waarden de LNV-verbinders alom. Zij maakten dat de regio niet alleen weer contact met het Rijk had, maar door naar de regio te komen liet het Rijk – in casu LNV – ook echte betrokkenheid zien.

c. *Verbinden van en met sectoraal gescheiden afdelingen binnen het Rijk*

Omdat de LNV-verbinders fungeerden als vertegenwoordiger van het Rijk (en dus niet alleen van LNV) hebben zij veel contacten gelegd met andere ministeries. Zo hebben zij een interdepartementale consultatie georganiseerd om de gebiedsplannen te verrijken met input uit het Rijksbeleid en hebben zij veel contact gehad met betrokkenen uit andere Rijksprogramma's in de regio (bijvoorbeeld de Omgevingsagenda's van de landsdelen) om af te stemmen naar en met de regio. Vooral de afstemming binnen het Rijk, zowel tussen departementen als binnen LNV, blijft volgens de LNV-afdeling Gebieden zeer uitdagend (Respondent 5, 16-10-2020).

d. *Verbinden tussen regio's*

Het programma heeft de verbinding tussen de gebieden gelegd door Werkplaatsen te organiseren. Ook heeft het inhoudelijke afstemming proberen te stimuleren door de gebieden in vier inhoudelijke thema's (veedichtheid, stad en platteland, veenweide en natuurinclusieve landbouw) in te delen. De Werkplaatsen (en zo ook bestuurdersconferenties) hebben tot uitwisseling van aanpakken en kennis geleid. Zo hebben meerdere gebieden de aanpak van erfcoaches overgenomen en is er kennis uitgewisseld over de aanpak met kritische prestatie-indicatoren (KPI's) voor het ontwikkelen van alternatieve verdienmodellen. Dit kwam vooral van de grond bij de online Werkplaatsen, toen het programma al wat langer liep en veel deelnemers regelmatig daar kwamen.

6.2.4 Het financieren van projecten op voorwaarde van interbestuurlijk werken

Voor het IBP VP was 40 miljoen euro aan Rijksgeld beschikbaar, aangevuld met 10 miljoen euro uit de impuls gelden uit het Klimaatakkoord voor gebiedsprocessen in de veenweidegebieden. Zonder het vooruitzicht van extra budget was een deel van de acties in de geselecteerde gebieden niet opgestart, omdat deze financiering in veel gebieden wel degelijk een (extra) motivatie was om deel te nemen (hoewel in verschillende mate).

Het Rijksdeel van de financiering liep vertraging op doordat een geschikt financieel instrument ontbrak. De zoektocht naar de constructie van een specifieke doeluitkering (SPUK) met eenvoudige verantwoording heeft ongeveer een jaar geduurd (zie tekstbox 6.2). In (een deel van) de gebieden werd ondertussen het regionale deel vastgehouden totdat zeker was dat 'LNV ging betalen'. Een deel van de gebieden heeft die periode gebruikt om de plannen en onderlinge afstemming te verbeteren, een ander deel heeft het proces min of meer stilgelegd in afwachting van de financiering. De financiering heeft dus zowel bijgedragen aan het opstarten van projecten als aan het borgen van de samenwerking tussen verschillende overheden. Doordat een geschikt instrument hiervoor ontbrak, heeft het echter ook de uitvoering vertraagd.

6.2.5 Juridisch de ruimte geven aan projecten met experimentele aanpak

Gebiedspartijen benoemen vaak dat de bestaande wet- en regelgeving innovaties belemmert. Om dit probleem te verminderen, is binnen het IBP VP een werkgroep ingesteld die faciliteert bij het vinden van experimenteeruimte, zodanig dat de geest van de wet- en regelgeving overeind blijft. Wetgeving die als meest belemmerend werd ervaren, was onder meer de ammoniak- en mestwetgeving en de afvalstoffenwet (in dit specifieke geval: het gebruik van bermmaaisel en andere biograndstoffen voor toediening van organische stof). Een voorbeeld van experimenteeruimte met betrekking tot de ammoniak- en mestwetgeving is de aanpassing, onder strenge voorwaarden, van stikstofregels voor natuurinclusieve bedrijven zodat het mogelijk is de stal diervriendelijker te bouwen. Een tweede voorbeeld gaat over de subsidievoorwaarden die gelden voor het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB). Een project over de productie van hernieuwbare energie dat niet aan de voorwaarden voldeed, kon na bemiddeling van de LNV-verbinder met GLB-subsidie worden uitgevoerd.

6.2.6 Het uitwisselen van kennis actief bevorderen

Om kennisuitwisseling over nieuwe duurzamere praktijken te stimuleren, zijn in het kader van het IBP VP in de periode 2019-2021 negen reguliere en zes thematische Werkplaatsen georganiseerd: de eerste vier op locatie in de gebieden en later, vanwege de Coronapandemie, digitaal. Onderwerpen en inhoud kwamen grotendeels bottom-up tot stand doordat de programmaorganisatie actief onderwerpen en uitdagingen verzamelde die het thema konden worden van een volgende Werkplaats. Ook hun eigen observaties, en observaties van deze lerende evaluatie, waren aanleiding om thema's in de Werkplaats te adresseren. Deelnemers waren afkomstig van zowel publieke en private partijen uit de regio als landelijke organisaties. Hoewel de fysieke bijeenkomsten al goed bezocht werden (vaak waren deelnemers uit het merendeel van de gebieden aanwezig), nam het aantal deelnemers aan de digitale sessies sterk toe. Dit kwam mede doordat de reistijd verviel, maar ook door de voortgang in de gebieden (veel gebieden waren voorbij de startfase) en doordat de deelnemers elkaar beter leerden kennen en hierdoor makkelijker in gesprek kwamen met andere gebieden. Uit onze casestudies blijkt dat de meeste betrokkenen de kennisuitwisseling waardeerden. In de Werkplaatsen is een mix van milieukundige, landbouwkundige, ecologische en bestuurlijke thema's behandeld. Gebieden met een vergelijkbare problematiek hebben op beperkte schaal praktijken van elkaar overgenomen, zoals de inzet van erfcoaches (zie paragraaf 5.4).

6.2.7 Noodzakelijke acties actief laten 'escaleren'

Om barrières te kunnen doorbreken is actief geëscaleerd, dat wil zeggen, de barrières werden naar het ambtelijk en/of bestuurlijk niveau getild waarop ze effectief konden worden aangepakt. Zo heeft de programmaorganisatie een loket geopend bij LNV waar de gebieden ontheffing kunnen vragen voor belemmerende regelgeving die op landelijk niveau wordt vastgesteld. Escaleren vindt niet alleen plaats van een lager schaalniveau naar een hoger schaalniveau maar ook van ambtelijk naar bestuurlijk niveau. Het ministerie heeft voor het LNV-loket een gebiedsmakelaar aangesteld die in samenspraak met de gebieden onderzoekt

wat mogelijk is. Het was niet altijd gemakkelijk om de vinger op de zere plek te leggen en helder te krijgen wat bij een project de belemmering was en of er een geldige uitzonderingsgrond bestond. Ook is gebleken dat regelgeving soms maar een van de belemmeringen is en dat bij het wegnemen daarvan een andere belemmering zichtbaar wordt.

6.2.8 Verankeren betekenisvolle resultaten (*small wins*) in bestaande structuren en gremia

Gedurende het programma heeft het programmateam actief gezocht naar manieren om betekenisvolle acties te verankeren in bestaande werkwijzen en structuren. Zo heeft het programma bijgedragen aan de inzet van LNV-verbinders. Het is het programmateam gelukt om de verbindersfunctie in stand te houden: zij blijven dus na afloop van het programma. Andere voorbeelden van verankerde bijdragen zijn:

- Een nieuwe financieringsconstructie: een specifieke doeluitkering (SPUK) met eenvoudige verantwoording die ook is ingezet in het programma Veenweiden;
- De legitimatie van 'anders werken': het feit dat de werkwijze van het IBP VP in het nationale Programma Landelijk Gebied is overgenomen;
- De verspreiding en overname van nieuwe praktijken in de gebieden, zoals erfcoaches, KPI-systematiek en kringloopwijzer.

6.3 Bijdrage van het IBP VP naar een vitaal platteland: drie perspectieven

De impact van de betekenisvolle acties die het programma IBP VP heeft aangejaagd, wordt hieronder beschreven vanuit drie perspectieven: regionaal perspectief, bovenregionaal perspectief en transitieperspectief.

1. Vanuit *regionaal perspectief* is een belangrijke vraag hoe de gebieden kijken naar de bereikte resultaten. Duidelijk is dat het IBP VP op regionaal niveau op verschillende manieren vorm heeft gekregen. Activiteiten behelsden enerzijds het creëren van kansen om lopende projecten en bestaande plannen verder uit te bouwen en uit te voeren en kennis hierover te verspreiden (bestaande experimenten optimaliseren). Anderzijds, in mindere mate, droeg het bij aan het helpen doorbreken van de structurele barrières waar de gebieden tegen aan liepen bij het uitvoeren en opschalen van nieuwe veelbelovende projecten (nieuwe experimenten succesvol laten zijn). Tot slot is ook op regionaal niveau geëxperimenteerd met anders werken tussen de vier overheidslagen.
2. Vanuit *bovenregionaal perspectief* is de blik gericht op de veranderingen die het IBP VP teweeg heeft gebracht bij het interbestuurlijk werken tussen de vier overheidslagen. Duidelijk is dat het programma op bovenregionaal niveau een intensievere vorm van samenwerken tussen de vier overheidslagen heeft gestimuleerd, evenals het delen en verspreiden van kennis en nieuwe praktijken tussen de gebieden.
3. Vanuit *transitieperspectief* staan niet de bestuurslagen centraal maar de inhoudelijke opgave van een vitaal platteland. Het IBP VP ging uit van de aanname dat de huidige landbouwproductiewijze op ecologische en economische grenzen stuit. Duidelijk is dat een belangrijke doelstelling van het IBP VP was om bij te dragen aan nieuwe randvoorwaarden die de transitie naar een vitaal platteland kansrijker maken.

6.3.1 Bijdrage vanuit regionaal perspectief

Het IBP VP ging uit van de aanname dat de huidige landbouwproductiewijze op ecologische en economische grenzen stuit. Het antwoord van het programma is de transitie naar een

vitaal platteland (zie programmaontwerp: hoofdstuk 2). Deze programma-ambitie is niet inhoudelijk ingevuld en kreeg ook niet dezelfde nadruk als het interbestuurlijk werken. Dat was bewust: de regio was aan zet. Dit gebrek aan sturing op nationaal niveau had zowel voor- als nadelen.

Een voordeel van het gebrek aan sturing op nationaal niveau was dat hierdoor eigenaarschap op regionaal niveau ontstond. Een mooi voorbeeld van eigenaarschap dat getuigt van een bottom-up aanpak, is de werkwijze in de Achterhoek. Met de Achterhoek Board en de Achterhoek Raad, die zijn ontstaan door de Regiodeal en werden gelegitimeerd door het IBP VP, is een nieuwe, slagvaardige bestuurslaag gecreëerd met een visie op de gehele Achterhoek. Dit in tegenstelling tot de oude structuur, waarbij gemeenten vooral hun eigen belangen nastreefden. De ontwikkeling van deze nieuwe regionale bestuursvorm in de Achterhoek levert kennis op. Op basis van die kennis werkt het gebied samen met het ministerie van BZK aan een juridische borging van een democratische werkwijze voor deze nieuwe bestuursvorm.

Tegelijkertijd bemoeilijkt het gebrek aan sturing en kaders vanuit nationaal niveau ook de mogelijkheid voor gebieden om het eigenaarschap op zich te nemen. Uit het verslag van het opdrachtgeversoverleg van 26 mei 2020 blijkt dat "LNV niet wilde sturen op inhoud, maar dat er wel behoefte is aan meer sturende uitspraken. Er is veel ruimte voor eigenaarschap in gebieden, maar kan ook worden opgevat als je biedt leegte en dan heb je er dus weinig aan". Hierdoor is nu, na 2,5 jaar, het thema vitaal platteland nog niet uitgewerkt. Ondanks het gebrek aan concrete antwoorden op de vraag wat een vitaal platteland inhoudt, is het denken hierover op regionaal niveau wel gegroeid. Dat er progressie is, kwam tot uitdrukking tijdens de Werkplaatsen waar expliciet vragen zijn geformuleerd als 'Wat is kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw?', en 'Hoe maak je daar een werkend verdienmodel van?'.
Ondanks het gebrek aan concrete antwoorden op de vraag wat een vitaal platteland inhoudt, is het denken hierover op regionaal niveau wel gegroeid. Dat er progressie is, kwam tot uitdrukking tijdens de Werkplaatsen waar expliciet vragen zijn geformuleerd als 'Wat is kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw?', en 'Hoe maak je daar een werkend verdienmodel van?'.

Het aandeel dat de landbouw in de regionale economie heeft, loopt per gebied uiteen. Een belemmering die de betrokkenen in alle gebieden voor de landbouwtransitie ervaren, is echter het ontbreken van alternatieve verdienmodellen voor de landbouw. Alternatieve verdienmodellen zijn onvoldoende breed beschikbaar en niet aantrekkelijk voor een flink deel van de agrarische ondernemers (zie tekstbox 5.3). De aantrekkelijkheid wisselt per gebied. Met name in de plattelandsgebieden waar de landbouw, inclusief de toeleverende (onder andere veevoer) en afnemende bedrijven (onder andere slachterijen, aardappelverwerking), economisch belangrijk is, levert de transitie naar een natuurinclusieve landbouw een belangrijk dilemma op tussen de inkomsten en werkgelegenheid die de intensieve veehouderij en akkerbouw bieden en de druk van deze bedrijfstakken op de kwaliteit van de leefomgeving, en daarmee op de mogelijkheden voor een ander verdienmodel, zoals recreatie en toerisme. Een economisch vitaal platteland kan dus verschillende vormen aannemen. De vraag daarbij is hoe die vorm te rijmen is met een leefbaar en ecologisch vitaal platteland.

Waar de huidige manier van landbouw onder druk staat door schaarste aan grond (en grond dus duur is), blijkt het lastiger om met gangbare agrarische ondernemers in gesprek te komen. Een manier om dit te doen is met behulp van erfcoaches. Een erfcoach helpt agrarische ondernemers op weg bij ingewikkelde procedures en sociaaleconomische vraagstukken wanneer zij hun bedrijfsvoering willen aanpassen of verduurzamen. Een vergelijkbare functie hebben de huiskamerbijeenkomsten en keukentafelgesprekken die Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO), als deelnemer aan het programma in de gebieden, organiseert. Het IBP VP heeft tijdens de Werkplaatsen aandacht besteedt aan de erfcoaches en mede daardoor heeft deze praktijk zich kunnen uitbreiden naar andere gebieden.

Een belemmering waar de betrokkenen in de gebieden mee te maken hebben, is niet alleen dat onvoldoende duidelijk is wat kringlooplandbouw betekent maar ook dat kennis over

duurzamere landbouwpraktijken ontbreekt. Praktijkonderzoek naar alternatieve landbouwpraktijken zoals biologische landbouw, kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw heeft slechts in beperkte mate plaatsgevonden (Bouma et al. 2020). Het IBP VP stimuleert weliswaar experimenten met andere verdienmodellen voor kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw in de gebieden, maar de groep agrarische ondernemers die hiermee wil experimenteren is in de minderheid.

In veedichte gebieden, waar de landbouw een belangrijk rol heeft in de regionale economie maar waar ook de nadelen hiervan het meest zichtbaar zijn, zien we binnen het programma vaker experimenten gericht op de opwaardering van organische mest. Deze experimenten lopen tegen problemen aan van opschaling en kennisuitwisseling (patenten). Ook zijn deze initiatieven geen dekkend antwoord op de maatschappelijke vraag naar een 'vitaal platteland'.

Door de sterke focus op landbouw en natuur binnen het programma is een aantal andere zaken onderbelicht gebleven. Diverse interviewpartners geven aan dat het aspect veiligheid en criminaliteit niet genoeg aandacht krijgt (fiscale wetgeving en asbestwetgeving belemmeren de afbraak van leegstaande stallen met asbestdaken en dit trekt criminaliteit aan). Het probleem van leegstaand vastgoed wordt ondergeschikt gemaakt aan de mestproblematiek en daarmee blijft een belangrijke koppelkans voor een leefbaar platteland buiten beschouwing. Gezien de brede doelstellingen van het IBP VP was een bredere focus wel logisch geweest. Met de grote diversiteit aan gebieden en projecten zijn hier uiteraard positieve uitzonderingen te benoemen waar de projecten een bredere focus hebben dan landbouw en natuur. Zo zijn er in sommige gebieden acties tegen ondermijning en invulling van vrijkomende agrarische bebouwing (VAB), zoals asbestverwijdering, en interacties met de Regionale Energiestrategie (RES), zoals de plaatsing van zonnepanelen op daken. Maar de ambitie bij de start van het IBP (Overhedenoverleg 2018: 18), "om van het landelijk gebied te kunnen blijven genieten is het van belang dat alle betrokken actoren zorg dragen voor een goed toezicht in het landelijke gebied", heeft geen uitwerking gekregen.

6.3.2 Bijdrage vanuit bovenregionaal perspectief

De regio, of beter het platteland, is weliswaar de fysieke ruimte waar de grote maatschappelijke opgaven (zoals energietransitie, klimaatadaptatie, kringlooplandbouw, natuurherstel stikstof) moeten worden opgelost, maar het is duidelijk dat de regio alleen hierbij niet volstaat. Immers, kwesties als mededinging en een markt met een eerlijke beloning voor duurzamer produceren gaan de macht van de regio te boven. Het IBP VP wil daarom de standaardpraktijk van interbestuurlijke samenwerking als 'je gaat erover of niet' doorbreken en bovenregionale partijen betrekken bij de opgaven op het platteland. Dit is belangrijk omdat de oude verkokerde manier van werken zorgt voor een versnippering van opgaven en programma's.

Het IBP Vitaal Platteland had hoge ambities om dominante praktijken en regels die dergelijke verkokerde werkwijzen legitimeren, aan te pakken. Conform de leus 'werken als één overheid' heeft het IBP VP een intensievere en minder hiërarchische vorm van samenwerking tussen en binnen de overheden gestimuleerd. Door actief verbindingen te leggen tussen partijen en organisaties, heeft het programma bijgedragen aan kennisontwikkeling over organisatorische en wettelijke randvoorwaarden die de beoogde samenwerking mogelijk maken. Daarbij hielp het om belemmerende praktijken aan het licht te brengen zoals uiteenlopende tijdschizonten in de manier waarop diverse partijen plannen, en individuele taakopvattingen en specialisaties van betrokken overheden die haaks op de gezamenlijke missie staan (zie paragraaf 5.3 over leervragen voor het anders werken). Incidenteel heeft het programma ook manieren gevonden om zulke stevige barrières te slechten (zie bijvoorbeeld de zoektocht naar een passend financieringsinstrumentarium in tekstbox 6.2). Hierdoor zijn er eerste,

voorzichtige stappen gezet die mogelijk de gangbare manieren van overheidssamenwerking gaan veranderen. De nadruk ligt hierbij op 'mogelijk': of deze verandering daadwerkelijk plaats gaat vinden, hangt ervan af in hoeverre de toegepaste oplossingsstrategieën, zoals de verbindersfunctie en de financieringsconstructie, continuïteit vinden door deze te herhalen/te reproduceren in een bredere context dan het IBP VP.

LNV heeft, namens het programma, de regionale plannen gefaciliteerd door geld ter beschikking te stellen en door via de LNV-verbinder het contact met de regio te herstellen dat met de decentralisatie van het natuur- en omgevingsbeleid en met de opheffing van onder andere de Dienst Landelijk Gebied verloren was gegaan. Ook is door de opzet van het IBP VP een formele structuur ontstaan (het LNV-loket) om problemen en vragen vanuit de gebieden te kanaliseren, te verzamelen en door te geven naar het landelijk niveau. De structuur van het IBP VP legitimeert namelijk het stellen van vragen en maakt toegang tot de Rijksoverheid laagdrempeliger. Het gaat bij dit loket vooral nog om een agenderende en signalerende functie en niet om een permanente structuur.

Met activiteiten als het ontwikkelen van een nieuwe financieringsvorm, de LNV-verbinders en het LNV-loket is een begin gemaakt met iets wat later misschien kan leiden tot de institutionalisering van de IBP VP-werkwijze. Doordat de vier overheden steeds gezamenlijk optreden heeft het programma een krachtig begin gemaakt om te werken als één overheid. Een verdere stap in de samenwerking tussen de vier overheden zou de formering van teams kunnen zijn die beleidsruimte, middelen én een brede, departementoverstijgende agenda krijgen (Studiegroep IFV 2020). Ook is in de dagelijkse praktijk ruimte nodig om te kunnen reflecteren op de eigen werkwijze en hiervan te leren.

Tekstbox 6.1: Overzicht van het aanpalend Rijksbeleid zoals naar voren is gekomen uit de interdepartementale consultatie (zie hoofdstuk 2), april 2019.

1. Het Klimaatakkoord en de Regionale Energiestrategieën;
2. Programma Verduurzaming Veehouderij en het Bodemprogramma van LNV;
3. Actieprogramma's landbouw en natuur vanuit de Nationale Adaptatie Strategie (NAS);
4. Nationale Parken (nieuwe stijl);
5. Monitorinstrumenten en -data, zoals Deltaplan Biodiversiteitsherstel, Monitor brede welvaart, Natuurlijk Kapitaalrekeningen van het CBS en monitoring in het kader van de Regio Deal natuurinclusieve landbouw;
6. Het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW), de Regionale Bestuurlijke (RBO's) en Ambtelijke (RAO's) Overleggen van de Kaderrichtlijn Water;
7. Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (IenW);
8. Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie op de prioriteit biomassa en voedsel;
9. IBP Regionale Economie;
10. NOVI/omgevingsagenda's;
11. Crisis- en Herstelwet/Programma Eenvoudig Beter/Ruimte in Regels voor het mogelijk maken van experimenteerruimte.

Er is een scala aan landelijke programma's en thema's die in de regio's moeten worden uitgevoerd (zie ook tekstbox 6.1 voor aanpalend Rijksbeleid). Dit aanpalende beleid interacteert met de dynamiek van het IBP VP. Soms versterken de beleidsinspanningen elkaar, en soms hinderen ze elkaar. Zo gaat het behoud van de huidige op export gerichte landbouw slecht samen met biodiversiteitsherstel. Het programma ambieert 'een bijdrage' te leveren. De uitdaging voor het IBP VP en de beleidspraktijk in de gebieden is om sectorale dossiers met een andere institutionele historie, context, beleidsarena's, bevoegd- en verantwoordelijkheidsverdeling, andere snelheid en andere financieringsstromen met elkaar te verbinden. Een van de dingen die meteen duidelijk werd bij de gesprekken met de gebieden, was dat IBP VP 'erbij'

kwam. Het was in de gebieden slechts één van de programma's die vanuit Rijk, provincie, waterschap en gemeente in de regio landen. Uit de inventarisatie van LNV en het IBP VP-gebied Zuidoostelijke zandgronden kwamen 155 programma's en projecten voor dat gebied alleen al (Werkplaats Vitaal Platteland 2021).

Een van de meest genoemde problemen in de regio gaat daarom over de veelheid aan landelijke programma's en thema's die in de regio's moeten worden uitgevoerd, en de Rijksfinanciering hiervan. Voor de regio is het complex om alle verschillende projecten integraal uit te voeren, en daar komen nog de bijbehorende eisen van afrekenbaarheid bij. Door te werken als één overheid wil het IBP VP een starre afrekeningsystematiek vermijden. Omdat het bestaande financieringsinstrumentarium hier niet geschikt voor was, is voor dit programma een alternatief ontwikkeld (zie tekstbox 6.2).

Vooraf na de decentralisatie van de afgelopen jaren is er vraag naar een betere afstemming tussen regionaal en nationaal niveau. Het IBP VP heeft via de LNV-verbinder het contact met het Rijk proberen te herstellen. De betrokkenen geven aan dat de (figuurlijke) afstand tussen Rijk en regio én tussen beleidsuitvoering en beleidsvorming groter is dan gewenst met het oog op het realiseren van de IBP VP-doelstellingen. Het Rijk is vooral sectoraal georganiseerd, waarbij het sectorale beleid in de regio integraal moet worden uitgevoerd. Bovendien staan veel ministeries ver van de uitvoeringspraktijk in de gebieden. Het IBP VP heeft geprobeerd om het interbestuurlijk en gebiedsgericht beleid te stimuleren. Ook heeft het programma het gebied met zijn ambities en projecten meer status gegeven en het contact tussen ambtenaren en bestuurders van de vier overheidslagen bevorderd; dit gebeurde door bestuurdersbijeenkomsten te organiseren. Hiermee heeft het IBP VP het interbestuurlijk werken gelegitimeerd. Deze wijze van werken heeft inmiddels navolging gekregen in het programma Veenweiden (LNV 2020b) en dient als inspiratie voor de veedichte gebieden op zand.¹⁴

Tekstbox 6.2 Zoektocht naar passend financieel instrument

Interbestuurlijk samenwerken loopt tegen structurele barrières aan, zoals de wettelijke kaders voor het financieren van deze samenwerking. Voor de vijftien gebieden van het IBP Vitaal Platteland was een Rijksbijdrage van 40 miljoen euro beschikbaar 'voor de integrale aanpak van de veranderingsopgaven in het landelijk gebied' (IenW 2018). Hoewel het geld begin 2018 gereserveerd was, ontvingen de gebieden het pas vlak voor het einde van het landelijk programma, dus bijna twee jaar later. Hoe is dat zo gekomen?

De Rijksoverheid heeft momenteel twee mogelijkheden in een programma als het IBP VP om geld uit te keren aan medeoverheden: de decentralisatie-uitkering (DUK) en de specifieke uitkering (SPUK). Beide financieringsinstrumenten zijn gebaseerd op het principe: 'je gaat erover of niet'. Bij een specifieke uitkering bepaalt het ministerie hoe medeoverheden het geld besteden, bij een decentralisatie-uitkering mag het ministerie juist geen voorwaarden of beperkingen opleggen aan de medeoverheden. En dat is precies waar de schoen wringt. In het Verantwoordingsonderzoek 2018 constateert de Algemene Rekenkamer dat het instrument decentralisatie-uitkering onjuist werd toegepast: er werden voorwaarden gesteld aan de medeoverheden (ARK 2019: 27). Dat kon voortaan niet meer.

De Rekenkamer ziet het probleem: "Dat het huidige financiële instrumentarium niet aansluit bij het bestuurlijke repertoire van 'co-creatie', 'netwerkend werken' en 'samenbestuur', herkennen wij. Dit gegeven is echter geen legitimatie om bekostigingsinstrumenten anders in te richten en toe te passen dan de wet voorschrijft (ARK 2019:30)." Kortom, er is een nieuw instrument nodig. Dat instrument, een nieuwe uitkering voor gemeenschappelijke opgaven (UGO), wordt ontwikkeld maar zal er niet voor 2022 zijn (BZK 2020b).

Het enige alternatief, de specifieke uitkering, was niet aantrekkelijk voor het IBP VP en niet voor toekomstige programma's. In het opdrachtgeversoverleg kwam naar voren dat een specifieke uitkering "zeer onwenselijk is, omdat dit niet past bij de beleidsvrije ruimte en het flexibel kunnen opereren in

¹⁴ Intern memo programmteam IBP VP november 2020.

gebiedsprocessen zoals wij die nu aan het uitvoeren zijn, het onevenredig veel administratieve lasten geeft en omdat dit ook richting toekomstige trajecten zeer risicovol is bijv. bij veenweide/klimaat aanpak, stikstof en natuurherstel.”¹⁵

LNV kwam zo klem te zitten. De gekozen weg van een decentralisatie-uitkering met een samenwerkingsovereenkomst per gebied was afgesloten, de medeoverheden zagen een specifieke uitkering niet zitten en een alternatief was nog niet beschikbaar. Eind 2019 waren de concept-samenwerkingsafspraken, die doorgesproken waren met bestuurders van overheden en maatschappelijke partijen en met daarin een samenwerkende of meesturende rol voor LNV, daarom niet meer bruikbaar. Er was vastgesteld welk bedrag elk gebied kon ontvangen (LNV 2019), maar de vraag was: hoe uit te keren?

De LNV-afdeling Gebieden is toen het gesprek aangegaan met de fondsbeheerders bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën. Zij kwamen uit bij een specifieke uitkering met eenvoudige verantwoording. Het gesprek aangaan en eruit komen klinkt heel eenvoudig, maar uiteindelijk heeft het interdepartementaal afstemmen ruim een jaar gekost. Een jaar waarin enkele gebieden pas op de plaats maakten en, wederom voor enkele gebieden, het idee van gelijkwaardig samenwerken en het vertrouwen onder druk kwam te staan (Respondent 35, 11-11-2020; Saliem et al 2020; Tijl 2020; Werksessie 03-12-2020).

In de praktijk van interbestuurlijk samenwerken staat het gebrek aan een passend instrumentarium een veranderingsopgave dus in de weg: hoe kom je van een situatie waarin het opsplitsen van taken tussen overheden de norm is, naar een situatie waarin samenwerking wordt gefaciliteerd?

Mogelijk biedt de beoogde uitkering voor gemeenschappelijke opgaven (UGO) die ruimte in de toekomst. Tot die tijd biedt de gepioneerde specifieke uitkering met beperkte voorwaarden een uitkomst. De interbestuurlijke partners uit het IBP VP zijn tevreden over deze 'eenvoudige regeling'¹⁶ waarbij het geld ook binnen enkele weken na de aanvraag aan de betreffende medeoverheid wordt uitgekeerd. De regeling is opnieuw ingezet voor het interbestuurlijk programma Veenplan 1e fase en zal ook ingezet worden in het Nationaal Onderzoeksprogramma Broeikasgassen Veenweiden (NOBV) en heeft potentie voor het programma Natuur (Werkplaats Vitaal Platteland n.d.).

6.3.3 Bijdrage aan een structurele verandering naar een vitaal platteland

Inhoudelijk koos het IBP VP voor een integrale aanpak van grote maatschappelijke opgaven (klimaatadaptatie, natuurbescherming, energietransitie, transitie van de landbouw). Het platteland is de fysieke ruimte waar de grote maatschappelijke opgaven moeten worden opgelost en waar deze transities moeten plaatsvinden. Opgavegericht werken betekent niet alleen dat partijen voorbij hun specialistische taak moeten kijken, maar ook dat het complexe en 'systemische' karakter van de opgave centraal staat. Het adresseren van de opgaven kan dus een fundamentele verandering betekenen van structuren die ten grondslag liggen aan onze huidige (voedsel en landbouw) systemen.

Vanuit de transitiewetenschap wordt benadrukt dat een transitie een fundamentele systeemverandering behelst binnen een specifiek domein of maatschappelijke functie, zoals energie, water, huisvesting of voedsel/landbouw (zie Markard et al. 2012 voor een overzicht van dit sociaalwetenschappelijk onderzoeksveld). Deze verschillende systemen zijn op complexe manieren met elkaar verbonden en vanuit gebiedsperspectief zijn de plattelandsgebieden de fysieke ruimte waar deze lappendeken van systemen daadwerkelijk bij elkaar komt en waar de verschillende transities tegelijkertijd moeten plaatsvinden. De transitie naar een duurzaam landbouwsysteem en die naar een klimaatbestendig energiesysteem botsen op de ene plek, terwijl zich op een andere plek juist positieve synergie voordoet. Zo kan een meer natuurinclusieve landbouw in de veenweidegebieden samengaan met een hoger grondwaterpeil dat de CO₂-emissies vanuit veengronden reduceert, mits er een verdienmodel voor wordt gevonden. Dit vergt ruimtelijke coördinatie in het van gebruik van de grond en politieke keuzen (PBL 2021).

¹⁵ Intern verslag opdrachtgeversoverleg IBP VP 13 februari 2020.

¹⁶ Intern verslag IBP VP Programmateam 8 september 2020.

Het IBP VP kent een brede onderverdeling naar drie inhoudelijke opgaven: een economisch vitaal, ecologisch duurzaam en leefbaar platteland. De invulling van leefbaarheid is in de gebieden gezocht in de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de werkgelegenheid en de sociale omgeving die een bloeiende landbouw biedt. Daarentegen komen belangrijke structurele vraagstukken op het gebied van demografische krimp nauwelijks aan bod. De ambities in de regio's variëren enigszins: waar sommige gebieden streven naar een transitie naar een natuurinclusieve landbouw, streven anderen naar een agrarisch cultuurlandschap dat aantrekkelijk is voor het internationale bedrijfsleven of naar het anderzijds optimaliseren van de relatie tussen natuur en landbouw. Maar in ieder geval is duidelijk dat van alle transities die nodig zijn voor een vitaal platteland, de landbouwtransitie centraal stond in de ogen van de betrokken partijen. Dit betekent dat er niet echt een keuze is gemaakt vanuit alle drie hierboven genoemde inhoudelijke opgaven (zie Huitzing et al. 2020: 23). Dat maakt dat de frictie tussen de drie ambities beperkt gebleven is. De projecten in de gebieden kwamen veelal van individuele ondernemers of waren vooral gericht op aanpassingen binnen de bestaande kaders.

De vraag of het programma heeft bijgedragen aan een structurele verandering naar een vitaal platteland is lastig te beantwoorden door de onzekerheden die inherent zijn aan het langetermijndoel van een transitie en de korte looptijd van het programma. Het programma heeft het denken hierover in de gebieden een stapje verder gebracht maar er zijn nog structurele belemmeringen die niet zijn aangepakt.

Wet- en regelgeving en de dominante rol van de markt

Vanuit de regio's kwamen in relatie tot bovenregionaal niveau vooral de instituties van het huidige landbouwsysteem naar voren als barrières. De formele regels en wetten van de nationale overheid en de Europese Unie werden hierbij het meest genoemd. Bij wijze van experiment waren aanpassingen mogelijk binnen de geest van de wet maar over een wetswijziging moet de politiek beslissen. Inhoudelijk valt op dat deze structurele barrière slechts een eerste hindernis is bij het veranderen van de instituties. De huidige afwenteling op leefomgeving en natuur en de economische instituties van de markt zijn een veel hardnekkiger institutioneel probleem. Als het om het laatste gaat, heeft de overheid minder (subtiële/apolitieke) mogelijkheden om te interveniëren. De drijvende kracht achter de huidige Nederlandse landbouw is de mondiaal opererende voedselketen. Nieuwe verdienmodellen zijn daarmee afhankelijk van de medewerking van bedrijven in deze keten en hun aandeelhouders, maar ook van (Europese) regelgeving over bijvoorbeeld mededinging. De Nederlandse overheid kan hierin een rol spelen door de markt in de gewenste richting te stimuleren met afspraken, regelgeving en wetten, maar in een mondiale markt is de invloed van de Nederlandse overheid beperkt.

Een duidelijk toekomstperspectief ontbreekt

De overheid heeft de afgelopen decennia een actieve sturing van de landbouw steeds meer losgelaten en die overgelaten aan de markt (PBL 2018b). Beleid en uitvoering zijn daarmee ook uit elkaar gegroeid. Het ministerie van LNV is zich meer gaan richten op de economisch grote spelers in het voedselsysteem dan op de agrarische ondernemers. De productschappen zijn ontbonden en de landbouwsector moet nu de eigen belangen verdedigen. Dit heeft geleid tot een cultuur van polarisatie tussen agrarische ondernemers en de overheid. Recent hebben de stikstofcrisis en de mestfraude ertoe geleid dat een wederzijds wantrouwen toegenomen is. Ook zijn er belangentegenstellingen ontstaan tussen verschillende landbouwsectoren en tussen de grote agrarische bedrijven die gaan voor de winst en de familiebedrijven die gaan voor continuïteit. De Coronacrisis maakt het nog moeilijker om de partijen weer bijeen te brengen, en deze zijn het nog onvoldoende eens over waar het met de landbouw naar toe moet. Bovendien ontbreekt een passende kennisbasis. De samenwerking in het IBP VP is nog pril en in een aantal regio's zijn weliswaar stappen gezet, maar

er is een grote kans dat met het aflopen van het programma de samenwerking verdwijnt. In de regio is de kloof minder groot dan op nationaal niveau omdat hier boerenorganisaties, landschappen en overheden praktisch en niet politiek met elkaar kunnen praten. Dat biedt mogelijkheden om, als de ondersteuning wordt voortgezet, het denken over een landbouwtransitie verder te brengen.

Sterke verankering van het huidige kennissysteem

Vanuit transitieperspectief kunnen transities pas plaatsvinden als gevestigde systemen tegen hun grenzen aan lopen en hun legitimiteit verliezen, terwijl er beloftevolle alternatieven zijn die kunnen instappen om de basis te vormen voor een nieuw systeem (Geels & Schot 2007). De introductie van deze beloftevolle alternatieven vindt plaats in 'experimenten' en dit gaat gepaard met een eigen leerproces dat gekenmerkt wordt door vallen en opstaan en het zoeken naar de juiste vorm. Binnen de regio's zijn experimenten opgestart om ervaring op te doen met duurzamere praktijken en manieren van werken met KPI's en met de kringloopwijzer zijn. Gestimuleerd door de Werkplaatsen zijn deze nieuwe werkwijzen overgenomen in andere regio's. Het is niet zo dat de condities voor een landbouwtransitie hiermee voldoende zijn veranderd (het huidige systeem is sterk verankerd). Voor de ontwikkeling van kennis over een natuurvriendelijker manier van landbouw bedrijven is tijd nodig en wetenschappelijk onderzoek. Het landbouwkundig onderzoek is echter nog steeds voornamelijk gericht op kostenreductie en efficiëntie. Ook in het landbouwonderwijs is er weinig aandacht voor natuurinclusieve praktijken. Daar komt bij dat er geen duidelijk beeld is van een verdienmodel voor die agrarische ondernemers die een toekomst hebben in Nederland: de stip op de horizon ontbreekt nog. Verdienmodellen in de agrarische sector zijn verbonden door een lange keten. Om daarin verandering te brengen zijn ketenpartners nodig op nationaal of internationaal niveau. Dit vergt een actieve rol van de Rijksoverheid. Ook is er geen duidelijk beeld van hoeveel landbouw, en in welke vorm, binnen de gebieden en in Nederland als geheel een plaats kan krijgen.

Tijdelijkheid van het IBP VP

De korte duur van het IBP VP en de trage financiering (zie tekstbox 6.2) maakten het lastig om gedurende de looptijd van het programma al duidelijke voortgang te boeken. Er is weliswaar nieuwe inspiratie en ervaring opgedaan met de samenwerking tussen de vier overheidslagen, maar de tijdelijkheid van het programma is een barrière voor het laten ontstaan van nieuwe routines. Om een transitie te bewerkstelligen zijn continuïteit en een langetermijnperspectief van belang. En om concrete, fysieke resultaten te verkrijgen is nog meer tijd nodig.

Gebrek aan capaciteit om te leren

Het IBP VP heeft via de Werkplaatsen gewerkt aan kennisdeling tussen de gebieden, tussen Rijk en regio en met bestuurders. Maar er misten 'trekkers' die op bovenregionaal niveau nieuwe praktijken in gebieden met elkaar kunnen verbinden en opschalen. Het programma bleef daarmee iets van de direct betrokkenen. Ook de bereidheid in de gebieden om deze rol en positie op te pakken lijkt klein, omdat dat als een 'extra last' wordt gezien. In het algemeen ervaren betrokkenen weinig ruimte om te leren van anderen en te werken aan afstemming als dit buiten de eigen taken valt.

6.4 Conclusies

Het IBP VP is een bijzondere poging om te komen tot een daadwerkelijke *andere* aanpak van de complexe problematiek van het platteland. In de zelfgekozen rol van 'buitenboordmotor' bij de dynamiek die op regioniveau al op dit onderwerp bestaat, creëerde het programma kansen om weg te komen van de gebruikelijke manieren van werken, en hielp het ervaren belemmeringen voor een 'vitaal platteland' wegnemen. Met het creëren van kansen en het wegnemen van deze barrières heeft het IBP VP de dynamiek in de gebieden op verschillende manieren aangejaagd. We onderscheiden daarbij acht rollen:

1. *Energie geven*: de energie die 'zit' op het thema in de gebieden versterken en bekrachtigen;
2. *Legitimeren*: de aanpak in gebieden legitimeren om op basis van leren door doen, integraal en interbestuurlijk te werken aan opgaven;
3. *Verbinden*: (potentieel) betrokken actoren en netwerken actief met elkaar verbinden;
4. *Financieren*: activiteiten financieren;
5. *Ruimte geven*: regionale experimenten juridisch de ruimte geven;
6. *Kennis uitwisselen*: actief bijdragen aan het uitwisselen van kennis;
7. *Escaleren*: noodzakelijke acties om barrières te doorbreken actief escaleren, dat wil zeggen, ze naar het ambtelijk en/of bestuurlijk niveau tillen waarop ze effectief kunnen worden aangepakt; en
8. *Verankeren*: betekenisvolle resultaten ('small wins') in bestaande structuren en gremia verankeren.

Wat de precieze impact van deze activiteiten van het samenwerkingsverband van de programmaorganisatie en de vier overheden zal zijn op regionaal niveau, is nog onvoldoende zichtbaar. Gedurende de looptijd van dit onderzoek bevonden nog niet alle activiteiten in de gebieden zich in de uitvoeringsfase. Bovendien denken betrokkenen in de gebieden verschillend over de meerwaarde van het programma. Het programma wordt vaak als een steun in de rug ervaren, maar volgens geïnterviewden wordt het niet overal als even belangrijk gezien. In de regio komen verschillende beleidstrajecten bij elkaar (stikstofbeleid, Regio Deals, RES-en, erfgoeddeal) met een wisselende politieke urgentie. Het integreren van de door het Rijk sectoraal ingestoken initiatieven die ieder hun eigen tijdpad, financiering en verantwoordingsmechanismen kennen, is in veel regio's een complexe puzzel. Hoewel het IBP VP heeft laten zien dat een andere aanpak dan gebruikelijk hierbij behulpzaam is, is de situatie voor de gebieden niet wezenlijk veranderd.

In alle onderzochte gebieden was de centrale vraag die naar alternatieve verdienmodellen voor de landbouw. Dat zal geen verrassing zijn aangezien een ander agrarisch landgebruik essentieel is om milieu-, natuur- en landschapsdoelen te behalen (PBL 2020c). Dat daarvoor een ander verdienvermogen nodig is, wordt ook breed geconstateerd (Maij et al. 2019). Tegelijkertijd overstijgt de ambitie van een alternatief verdienmodel voor de gehele landbouwsector het niveau van de regio. De verandering van verdienmodellen is namelijk niet alleen afhankelijk van een andere werkwijze van agrarische ondernemers maar ook van de medewerking van bedrijven in de (internationale) voedselketen en van Europese regelgeving, bijvoorbeeld over mededinging en staatssteun.

Dat laat onverlet dat het IBP VP het denken over nieuwe verdienmodellen heeft verdiept en dat diverse initiatieven zijn ontwikkeld (zie tekstbox 5.3). Het is echter niet zo dat hiermee duurzamere landbouwpraktijken al breed zijn overgenomen en dat de condities van het huidige landbouw- en voedselsysteem zodanig zijn veranderd dat we kunnen spreken van een (regionale) landbouwtransitie.

Op bovenregionaal niveau heeft het IBP VP op bepaalde aspecten van samenwerking een vliegwieleffect gehad. Door het programma zijn knelpunten in zowel het interbestuurlijk werken als het gebiedsgericht werken aan het licht gekomen, waarbij is gewerkt aan een oplossing. De oplossingsrichtingen die in het kader van het programma gevonden zijn, zijn echter nog niet zodanig geborgd dat zij zichzelf zonder hulp zullen reproduceren. Het programma heeft de structurele barrière aangepakt dat het bestaande financieringsinstrumentarium niet bleek te passen bij de nieuwe manier van gelijkwaardig opgavegericht samenwerken tussen overheden. Er ontbreekt een geschikt financieel instrumentarium om de budgetten die met dit programma gemoeid waren, over te maken naar de gebieden op een manier die paste bij de sfeer van gelijkwaardigheid waar het programma voor stond. Dit heeft geleid tot een nieuwe financieringsconstructie, die vervolgens gebruikt is in andere programma's waarin interbestuurlijk samenwerken centraal staat (het programma Veenweidegebieden). Dat is te zien als een vorm van verankering.

Ook maakte het programma het hiaat tussen Rijk en regio zichtbaar voor de betrokken overheden, waarna het werd aangepakt. Dit hiaat is ontstaan toen het vroegere gebiedsgericht beleid werd losgelaten en was dus al jaren voelbaar in de regio's. Hierbij is ook zichtbaar dat de kennis van en lessen over gebiedsgericht beleid uit het verleden – bijvoorbeeld uit de ROM-gebieden en de reconstructie zandgebieden – versnipperd en niet altijd toegankelijk zijn. De nieuw in het leven geroepen functie van 'verbinders', in dienst van LNV en gepositieerd als schakel tussen de gebieden en de landelijk betrokkenen, wordt zowel in de regio's als op bovenregionaal niveau bijzonder gewaardeerd. Waardering is er ook voor de bijhorende structuur om problemen en vragen vanuit de gebieden te kanaliseren, te verzamelen en door te geven naar een hogere bestuurslaag. Net als voor de gebieden is het voor de LNV-verbinders nog zoeken naar de kaders en richting die gelden voor hun functie-uitoefening. Ook is er nog geen zicht op een structuur die de beleidsmatige en nationale relevantie van deze bundeling van regionale vragen en het tweerichtingsverkeer hierover tussen de verschillende overheidslagen en met andere departementen borgt.

Wat betreft de brede inhoudelijke ambitie van een vitaal platteland zijn er op bovenregionaal niveau weinig resultaten geboekt. Het idee om urgente maatschappelijke doelen op landelijk niveau met elkaar te verbinden heeft de interbestuurlijke samenwerking verbreed. Op bovenregionaal niveau – met het betrekken van de waterschappen (in de vorm van de UvW) en de gemeenten (in de vorm van de VNG) – heeft die bestuurlijke verbreding echter niet op alle thema's geleid tot een inhoudelijke verbreding. Alhoewel de VNG het thema leefbaarheid heeft toegevoegd aan een van oorsprong op landbouw en natuur gericht programma, heeft het thema vervolgens niet de aandacht gekregen die het verdiende. Bovendien heeft het programma geen blijvende infrastructuur ontwikkeld voor het bijeenbrengen van informatie over de resultaten van de diverse gebiedsinitiatieven. Daarmee is er geen antwoord te geven op de vraag in hoeverre en op welke manier de inspanningen in de gebieden 'optellen' tot tussentussenstappen op weg 'naar een vitaal platteland'.

Kortom, het IBP VP heeft op landelijk niveau het gebied terug in beeld gebracht. Maar terwijl de gebieden gevraagd is integraal aan de slag te gaan met de diverse opgaven, is het niet gelukt om op landelijk niveau de transitie van het platteland integraal en opgavegericht aan te gaan pakken. Op Rijksniveau bleef het IBP VP een programma van LNV, en ook op provinciaal niveau lag bij de invulling de nadruk op landbouw en natuurontwikkeling.

7 Conclusies, reflecties en handelingsperspectieven

7.1 Inleiding

Het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP) is een bijzondere poging om te komen tot een daadwerkelijk *andere* aanpak van de complexe problematiek van het platteland. Op basis van de bevindingen over de inspanningen in de regio's en over de aanpak van de ervaren belemmeringen formuleren we in dit slothoofdstuk een antwoord op de centrale vraag: *Op welke manier heeft het IBP VP bijgedragen aan het stimuleren van structurele veranderingen, gericht op het realiseren van een vitaal platteland?*

Op basis van het antwoord op deze vraag (paragraaf 7.2) en de reflecties daarop (paragraaf 7.3) is het mogelijk handelingsperspectieven te formuleren (paragraaf 7.4) waarmee het mogelijk is de transities waaraan het IBP VP wil bijdragen, verder te ontwikkelen. Hiermee geven we een antwoord op de vraag: *Welke handelingsperspectieven kunnen we afleiden uit deze ervaringen om 'transities' naar een 'vitaal platteland' verder te brengen en interbestuurlijk werken te stimuleren?*

7.2 Conclusies

Op basis van het onderzoek dat is uitgevoerd voor deze lerende evaluatie, trekken wij vijf conclusies over de manier waarop en de mate waarin het IBP VP heeft bijgedragen aan structurele veranderingen gericht op het realiseren van een vitaal platteland.

7.2.1 Het IBP VP bracht in beeld wat daadwerkelijk opgavegericht werken behelst en wat dit belemmert

Het IBP VP kreeg vorm vanuit de gedachte dat integraal, opgavegericht werken een voorwaarde is om de dynamiek te initiëren en te voeden die nodig is om een structurele verandering op het platteland teweeg te brengen. Op zichzelf is die gedachte niet nieuw: dat een dergelijke werkwijze wenselijk is, wordt al lang en breed onderkend. Zo is een integrale aanpak, begrepen als een opgavegerichte aanpak, het uitgangspunt in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI): "De aanpak van de NOVI gaat uit van de nationale belangen die in de leefomgeving aan de orde zijn, en de opgaven die daaruit zijn afgeleid. ... [Het idee is] bij het vinden van oplossingen uit te gaan van de grote transities om te zorgen voor een meer integrale afweging" (BZK 2020a: 10).

Wat het IBP VP toevoegde in de gebieden die aan dit programma deelnamen, is de concrete uitwerking van deze gedachte *in de praktijk*, in samenwerking met alle overheden en gebiedspartijen. Op deze manier won het idee van integraal werken aan bereik binnen de betrokken organisaties. Dat idee bewoog zich van het strategisch managementniveau naar het

operationele niveau en stuitte daar op grenzen zoals de rol- en functieopvatting van medewerkers of de taakverdeling tussen afdelingen en organisaties. Zo wierp het programma licht op de uitdagingen en knelpunten die deze manier van werken *in de praktijk* met zich meebrengt.

De evaluatie laat zien dat de *leren-door-doen*-benadering van het IBP VP het mogelijk maakt zicht te krijgen op in elk geval de volgende twee globale belemmeringen die daadwerkelijk opgavegericht, integraal werken in de weg staan:

- *Opgavegericht, integraal werken ten behoeve van een vitaal platteland vergt dat scherpe inhoudelijke keuzen gemaakt worden over de inrichting van het landelijk gebied. Keuzen die in de praktijk eenvoudig kunnen worden vermeden.* Gelegenheid om dergelijke scherpe keuzen uit de weg te gaan ontstaat – en ontstond mede door de inrichting van het IBP VP – als gebiedsprocessen worden gefaciliteerd zonder daar inhoudelijk op te sturen. Terwijl opgavegericht, integraal werken vraagt om een inhoudelijke visie op de samenhang tussen maatschappelijke problemen in een gebied, kan gebiedsgericht werken ook toe met een sectorale aanpak. Zo kon het gebeuren dat betrokkenen bij een IBP VP-gebied constateerden dat het programma in dat gebied “in feite een stapeltje projectplannen met een nietje er doorheen is” (Werksessie 12-11-2019).
- *Opgavegericht, integraal werken vergt van betrokkenen een extra inspanning in het dagelijks werk die (in hun omgeving) niet altijd begrepen en ondersteund wordt.* De gebruikelijke verdeling van taken, budgetten en capaciteiten bemoedigt geen ‘speciale’ inzet van gemotiveerde actoren en werkt die zelfs tegen. Deze extra inspanning varieert van het oplossen van heel concrete puzzels (bijvoorbeeld: hoe weet je wie je moet hebben in andere delen van je organisatie of daarbuiten als je iets afdelings- of sectoroverschrijdend aan wil pakken, en hoe bereik je die gesprekspartners?) tot fundamentele vraagstukken. Tot die laatste horen vragen die raken aan de kern-taakdiscussies. Deze vragen worden doorgaans op bestuurlijk niveau geformuleerd (zoals de vraag of een waterschap zich alleen behoort te richten op de wettelijke taken, of dat het ook actief een bredere betrokkenheid bij de omgeving aan de dag legt). Toch blijken deze vragen ook op individueel niveau te spelen: pak je zaken op die buiten de grenzen van de eigen functiebeschrijving of -opvatting vallen en, zo ja, (hoe) kan je dat verantwoorden en collega’s meekrijgen en wordt het gewaardeerd?

De combinatie van deze twee knelpunten maakte het IBP VP in de praktijk soms tot een ‘draaien om de hete brij’. Dat het programma op alle betrokken niveaus gelegenheid bood om algemeen geformuleerde uitgangspunten praktisch te doordenken, is een belangrijke meerwaarde: niet alleen bracht het knelpunten aan het licht door ideeën over integraal en opgavegericht werken in de praktijk uit te werken, het deed dat bovendien op een ‘lerende’ manier. Al werkende aan concrete doelen, identificeerde het programma moeilijke kwesties (veelal aangeduid met ‘hete aardappelen’) en agendeerde het deze. Ook aan oplossingen ervan droeg het programma bij. Hieronder geven we een aantal conclusies ten aanzien van specifieke belemmeringen, oplossingen en beperkingen daarbij. Daarbij valt op dat het al dan niet vinden van oplossingen vooral afhing van de inspanningen van specifieke individuen en hun inventiviteit en trekkracht (zowel op programmaorganisatieniveau als op gebiedsniveau). De mate waarin de inspanningen van deze individuen bijdragen aan nieuwe werkwijzen en routines, en veranderde ideeën over integraal en sectoroverstijgend werken ‘gewoon’ worden en uiteindelijk neerslaan in nieuwe regels en richtlijnen, bepaalt de inhoudelijke bijdrage die het IBP VP aan de beoogde verandering levert.

7.2.2 Horizontale samenwerking: het IBP VP legitimeert 'anders werken'

Als één van de interbestuurlijke programma's legde het IBP VP van meet af aan nadruk op interbestuurlijke samenwerking. Het bevorderen daarvan werd gezien als middel om de ambitie van een vitaal platteland te helpen realiseren (IBP VP 2018; (Samenwerkingsovereenkomst 2018). In de praktijk werd de focus op de inhoudelijke ambitie van een 'vitaal platteland' begrepen als een combinatie van integraal (opgavegericht) en interbestuurlijk werken, met een gebiedsspecifieke invulling. In de uitvoering kreeg gebiedsgericht werken vorm door projecten van en met regionale actoren (overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven, burgers) centraal te stellen. Hierboven is al geconstateerd dat dit laatste echter niet altijd en niet noodzakelijkerwijs samenviel met opgavegericht werken, dat wil zeggen, er werd niet systematisch gereflecteerd, of regie genomen, op de vraag of en hoe deze projecten maatschappelijke opgaven konden helpen oplossen. Eerder is al opgemerkt dat de gebieden hierdoor weinig prikkels kregen om daadwerkelijk opgavegericht aan de slag te gaan. Dit komt omdat het principe om de opgave centraal te stellen in de praktijk gepaard ging met het adagium 'de regio aan zet'. In paragraaf 7.2.3 gaan we nader in op de relatie tussen Rijk en regio.

Daarmee lag de nadruk ten aanzien van anders werken vooral op het interbestuurlijk werken. Het IBP VP speelde daarbij een belangrijke rol. Waar al een traditie van interbestuurlijk samenwerken bestond, heeft het programma geholpen om de competenties die daarvoor nodig zijn, te expliciteren door zelf met nadruk op die manier te opereren. Waar nog geen interbestuurlijke samenwerking bestond, heeft het programma concreet bijgedragen aan de totstandkoming daarvan. Zo is in sommige gebieden interactie tussen (specifieke) bestuurslagen rond concrete projecten aangemoedigd, en in andere gebieden is de samenwerking over gebiedsgrenzen geïnitieerd. In alle gevallen heeft het IBP VP een rol gespeeld bij het legitimeren van deze manier van werken. Voor individuen die in de gebieden, binnen ministeries of binnen andere bestuurslagen al interbestuurlijk werkten – bijvoorbeeld vanuit een eigen innerlijke overtuiging dat 'buiten de lijn' kijken een nuttige en efficiënte aanpak is –, betekende het IBP VP een steuntje in de rug.

Wat bijdroeg aan deze legitimerende rol was dat de programmaorganisatie voortdurend, van meet af aan en in allerlei overlegsamenstellingen, benadrukte dat 'anders werken' in het kader van dit programma betekende dat de regio en niet het Rijk aan zet was. De programmaorganisatie droeg actief uit dat de traditionele 'top-down' rolopvatting van het Rijk moest verschuiven naar die van 'partner' in een samenwerking met andere overheden bij gebiedsprocessen. Daardoor lukte het partijen in de verschillende gebieden, gaandeweg, om inderdaad zelf aan zet te komen, en om soms in ongebruikelijke samenstellingen met elkaar de verbinding aan te gaan. Ook hier zijn overigens grote verschillen waarneembaar tussen regio's, afhankelijk van de uitgangspositie.

Op bovenregionaal niveau is het versterken en legitimeren van het 'anders werken' minder succesvol geweest. Terwijl het interbestuurlijk karakter van het programma vooral zichtbaar werd in de samenwerking tussen de koepels (UvW, IPO, VNG) en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel (LNV) bij het vormgeven en uitvoeren van het programma, leidde het niet zichtbaar tot een mobilisatie van de respectievelijke 'achterbannen' van die koepels – gemeenten, provincies, waterschappen –, voor zover deze niet al betrokken waren bij het IBP VP en geneigd waren tot interbestuurlijk samenwerken. Vanuit andere departementen bleef het 'integrale' karakter van bestuurlijk samenwerken beperkt tot welwillende belangstelling zonder dat dit leidde tot een daadwerkelijke ontschotting.

7.2.3 Verticale samenwerking: Rijk en regio nader tot elkaar gebracht maar relatie is niet evenwichtig

De inzet van het IBP VP op het interbestuurlijk samenwerken en op het verbinden van partijen heeft in het bijzonder vruchten afgeworpen bij het verkleinen van de afstand tussen

Rijk en regio. Enerzijds creëerde het programma, gezien vanuit Den Haag, een *nabijheid van de regio*. Door deze ontwikkeling 'tegen de trend van ontkoppeling van beleidsvoorbereiding en -uitvoering in' kwamen dankzij het IBP VP de operationele aspecten van beleidsimplementatie in de regio's weer op het netvlies van Haagse beleidsmakers die daar oog voor hadden. Anderzijds zorgde het IBP VP, gezien vanuit de regio's, voor *aansluiting bij het Rijk*. Hierbij speelde de nieuw in het leven geroepen functie van LNV-verbinders een cruciale rol. Op het strategisch niveau van regionale beleidsbepaling werden deze bijzonder op prijs gesteld.

Deze (op)nieuw gevonden verbinding tussen Rijk en regio is in de huidige vorm echter nog kwetsbaar. Zo behoeven de verantwoordelijkheden van de LNV-verbinders, en vooral ook de verankering (en daarmee legitimering) van hun inbreng in de bestaande afstemmingsprocessen, nadere uitwerking. Bovendien is de inhoudelijke afstemming tussen Rijk en regio nog in onbalans. In de huidige situatie worden gebiedsplannen afgestemd op bestaand sectoraal Rijksbeleid, terwijl nationale programma's niet (expliciet) zijn afgestemd op de ervaringen en inzichten uit de gebieden. Daar heeft het IBP VP geen verandering in gebracht.

Om een werkelijk integrale aanpak van het platteland te realiseren is vanuit nationaal niveau een substantiëlere verbinding nodig met de dynamiek in de gebieden. Ook is het nodig dat de 'Haagse' aanpak wordt doordacht vanuit regionaal perspectief. Als gekozen wordt voor zo'n perspectief, wordt ongetwijfeld opgemerkt dat diverse sectoraal geformuleerde beleidsdoelen in naam van opgavegericht en gebiedsgericht werken worden doorgeschoven naar de regio's, waarbij het aan de bestuurlijke en maatschappelijk partners in de regio wordt overgelaten hoe een en ander moet worden geïntegreerd. Zolang zich op rijksniveau geen verregaande 'ontschotting' tussen departementen en directoraten voordoet, betekent dit dat de regio's geconfronteerd worden met een hele waaier aan in principe sectoraal geformuleerde programma's. De al dan niet expliciete verwachting dat deze op regioniveau geïntegreerd kunnen worden, gaat niet gepaard met aandacht voor competentieontwikkeling en wordt bemoeilijkt door de verschillende doorlooptijden en financieringsvormen van de betreffende programma's.

Dit werd versterkt doordat op Rijksniveau het opgavegericht werken beperkt bleef tot het ondersteunen van planvorming en -uitvoering in de gebieden. De wisselwerking tussen de beleidsontwikkeling binnen het ministerie van LNV en de ervaringen en specifieke eisen van de gebieden bleef voornamelijk beperkt tot gesprekken tijdens de Werkplaatsen, de rol van de LNV-verbinders en de zoektocht naar experimenteerterruimte binnen de bestaande wet- en regelgeving (LNV-loket). De rol van andere departementen en andere directies dan die van de afdeling Gebieden van LNV bleef beperkt. De 'regio aan zet' vraagt, kortom, om een evenwichtiger interactie tussen de beleidsvorming in Den Haag en die in de regio, zodat samenhangende planvorming 'slimmer en beter' wordt. Dat vergt assertiviteit vanuit de regio en adaptiviteit vanuit het Rijk.

Ook wat betreft de doorlooptijd is het IBP VP geen positieve uitzondering. De looptijd van het programma is gebaseerd op de agenda en het ritme van de nationale bestuurslaag: het programma komt nu ten einde vanwege de kabinetswisseling, terwijl de inhoudelijke opgave vraagt om een langetermijnfocus en -planning en een groot deel van de concrete IBP VP-projecten pas rond deze tijd van start gaat. Dat laatste komt mede door een probleem dat in het IBP VP, door de lerende aanpak en de nadruk op interbestuurlijke, en gelijkwaardige samenwerking, sterk naar voren kwam: het bestaand financieel instrumentarium, voor de distributie van gelden tussen verschillende bestuurslagen, schiet tekort om het idee van gelijkwaardig samenwerken daadwerkelijk vorm te geven (zie ook Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020)). Concreet leidde dit tot een vertraging in de overdracht van de beschikbare Rijksmiddelen naar de gebieden (zie ook hoofdstuk 2 en tekstbox 6.2), waar het geld via de provincies verder verspreid wordt. Dit maakte dat de keuze om

voort te bouwen op bestaande plannen en experimenten in de regio's, een keuze om in één kabinetsperiode resultaat behalen, alsnog niet effectief bleek.

7.2.4 Vitaal Platteland als transitithema nog onvoldoende uitgewerkt

De kabinetsambitie om de landbouw structureel te veranderen, zoals onder andere gepresenteerd onder het label 'kringlooplandbouw' (LNV 2018), is tot op heden nauwelijks vertaald in een gedragen visie voor het platteland en concrete beleidsmaatregelen (PBL 2020c). De inspanningen van het IBP VP hebben hier, ondanks de overgenomen taal van het transitiedenken, weinig verandering in gebracht. Het idee om *bottom-up* vanuit de regio aan een vitaal platteland te werken zien betrokkenen als veelbelovend, zo blijkt uit deze evaluatie. Er bestaat echter een leemte tussen de langetermijnambities in de regioplannen (voor zover aanwezig) in de onderzochte gebieden, en de concrete projecten die in die gebieden worden uitgewerkt. LNV, één van de partners in de interbestuurlijke programmaorganisatie, pakte in het kader van het IBP VP bewust geen regierol op en koos ervoor om de opgave niet in interactie met de regio's aan te pakken en daar samen op te sturen. Dat is enerzijds een begrijpelijke keuze, maar anderzijds een gemiste kans.

Het is een begrijpelijke keuze, omdat de problematiek en ambities per regio verschillen en de betrokkenen in regio's de specifieke opgaven aldaar het beste kennen. Daarnaast komen de opgaven samen op het niveau van een regio. Daarom vereist een 'transitie' regionale precisie (PBL 2021). Maar een gebiedsgerichte focus bij het aanjagen van een 'transitie' naar een 'vitaal platteland' is een noodzakelijke maar niet afdoende voorwaarde: de structurele veranderingen waarmee zo'n transitie gepaard gaat, vergen veranderingen op verschillende niveaus. Sommige hiervan liggen buiten het directe bereik van de bij dit programma betrokken overheden (zoals regelgeving op Europees niveau en (internationale) marktwerking). Maar ook waar dat in principe wel had gekund, is er geen poging gedaan om regie te voeren op de inhoud. Thema's werden geïdentificeerd zoals alternatieve verdienmodellen voor natuurinclusieve boerenbedrijven, waarmee agrarische ondernemers zich naast voedselproductie richten op andere maatschappelijke functies. Maar de identificatie ging niet gepaard met pogingen tot ketenregie, bijvoorbeeld door landbouw- en voedselbeleid gericht op een duurzamer eetpatroon en efficiënter en zorgvuldiger produceren (zie ook PBL 2019b). Specifieke beleidsopgaven – natuur, stikstof, Kaderrichtlijn Water – die vragen om een fundamentele verandering in de landbouw, zijn niet bepalend geweest voor de inhoud van het IBP VP, terwijl integratie van dergelijke maatschappelijke opgaven juist hetgeen is waarvoor het interbestuurlijk programma ooit is opgezet. Hierover zijn de meningen onder betrokkenen verdeeld. De keuze om niet inhoudelijk richting te geven bood veel ruimte voor eigenaarschap op regioniveau.

Tegelijkertijd werd 'de regio aan zet' ook als een gemis gezien ("LNV wil niet sturen op inhoud terwijl er vanuit de regio wel behoefte is aan kaders en meer sturende input"). Bij gebrek aan inhoudelijke regie of coördinatie (of deze nu 'van hogerhand' kwam ofwel interbestuurlijk) werd het inhoudelijk doel van het programma in de gebieden vooral ingevuld in het licht van eerder gemaakte regionale keuzen, regelmatig aangevuld door of afgeleid van sectoraal beleid. Door eenzelfde historische invulling waren het vooral landbouw- en natuurgerelateerde projecten die het programma op regioniveau vorm gaven. Aangezien het programma is ontstaan vanuit contacten tussen LNV en de provincies, en werd gefinancierd uit de natuur- en waterenvelop, kwam de nadruk te liggen op landbouw (en in mindere mate op natuur), en niet of nauwelijks op leefbaarheid (een thema dat de VNG aandroeg, dat wil zeggen gemeenten, maar die zijn pas in een later stadium betrokken geraakt).

Deze historische, contextspecifieke uitwerking leidde tot grote verschillen in de mate van samenhang tussen de concrete plannen van de verschillende gebieden. Andere verschillen komen voort uit de geschiedenis van (inter)bestuurlijke samenwerking in een gebied: in regio's met een lange traditie van samenwerking zijn plannen doorgaans verder en coherenter

uitgewerkt. In regio's waar de samenwerking dankzij het IBP VP tot stand is gekomen, zijn de plannen voor de korte en middellange termijn weliswaar in gezamenlijkheid tot stand gekomen maar binnen het programma niet systematisch gecheckt op hun onderlinge samenhang, noch op hun samenhang in het kader van nationale beleidsdoelen, zoals de Kaderrichtlijn Water of de visie op kringlooplandbouw (LNV 2018) die aan het begin van de kabinetsperiode is gepresenteerd. Dat laatste geldt ook voor regio's met een lange traditie van samenwerking.

7.2.5 Het IBP VP voegt slagkracht toe aan bestaande dynamiek rond een complex onderwerp, maar laat ook kansen onbenut

Op basis van de bevindingen constateren wij dat het IBP VP-programma op verschillende manieren heeft bijgedragen aan een complex veranderingsproces, terwijl het tegelijkertijd mogelijkheden onbenut heeft gelaten om dat effectiever en inhoudelijk doortastender te doen.

De wens om aan te sluiten bij bestaande gebiedsprocessen was niet alleen ingegeven door de wens om het eigenaarschap van de opgave bij de gebieden te laten, maar ook door de gedachte dat het programma al tijdens één kabinetsperiode tot praktische uitvoering kon komen. De veronderstelling dat in uiteenlopende regio's in Nederland al heel veel gaande is dat kan bijdragen aan de beoogde dynamiek naar een 'vitaal platteland', was juist: een inventarisatie van de onderzochte gebieden biedt zicht op een breed portfolio aan plannen, doelen en ambities. Ondanks deze rijkdom is de praktische uitvoerbaarheid van dat portfolio echter te optimistisch ingeschat (zie hoofdstuk 6; onder andere door de vertraging die ontstond in de financiering). Bovendien verschillen de gebieden aanzienlijk in de mate waarin ze de ambities concreet uitgewerkt hebben, en in de manier waarop plannen en ambities onderling samenhangen. Toch vertonen de gebieden, ondanks de grote verschillen, een verrassende en opvallende overeenkomst in de hierboven genoemde leemte tussen projectdoelen op de korte en middellange termijn enerzijds en de nagestreefde inhoudelijke ambities (op de lange termijn) anderzijds. Die leemte werd niet geadresseerd in het IBP VP (zie paragraaf 7.2.4). Dat lijkt een functionele keuze: de haast onvermijdelijke botsing tussen een bloeiende landbouwsector en natuur-, milieu- en landschapskwaliteit bij de uitvoering van de ambities bleef daardoor vrijwel onbenoemd. Zo bleef samenwerken mogelijk ten koste van inhoudelijke scherpte; een scherpte die, zoals hierboven geconstateerd, wel degelijk nodig is om de doelen van het IBP VP te realiseren.

Zonder een expliciete 'framing' van gebiedsplannen op regioniveau in termen van een 'transitie' van het platteland, zouden structurele barrières mogelijk buiten beeld zijn gebleven. De inhoudelijke nadruk op landbouw- en natuurgerelateerde projecten maakt dat de door het programma geïdentificeerde barrières geformuleerd werden vanuit een vrij beperkte zichtwijze op een vitaal platteland. Dat betekent dat dilemma's tussen verschillende belangen nog onvoldoende expliciet zijn geworden. Immers, de projecten werden doorgaans uitgevoerd door vaardige projecttrekkers en -managers, die hun vak verstaan. Daartoe behoort dat zij van barrières die het realiseren van gestelde doelen in de weg staan, behoedzaam kunnen omzeilen. Op onze vragen naar structurele barrières bleven veel gesprekspartners het antwoord dan ook schuldig. Pas tijdens de reflectiesessies, en in op reflectie gerichte onderdelen van de Werkplaatsen, waarin we de vraag stelden 'wat houdt u tegen uw ambities morgen al te realiseren?', brachten zij structurele belemmeringen naar voren.

Het bleek dat betrokkenen bij de uitwerking van hun plannen, ook als deze niet heel duidelijk gekoppeld zijn aan langetermijnambities, aanlopen tegen een keur aan (minder of meer structurele) belemmeringen. Een aantal hiervan heeft betrekking op door betrokkenen ervaren structurele barrières in de vorm van bestaande regelgeving; denk aan wetten en richtlijnen die belemmerend werken op het uitvoeren van experimenten, op het delen van kennis en op het omschakelen naar een andere agrarische bedrijfsvoering. Andere structurele

barrières hadden te maken met ingesloten routines en ideeën. De ingesloten routines verwijzen bijvoorbeeld naar het gebruik van kennisinstellingen om bepaalde kennis te articuleren op landelijk niveau en niet uiteen te rafelen naar regioniveau, terwijl ook op dat niveau behoefte bestaat aan specifieke cijfers. De ingesloten ideeën betreffen onder andere de hardnekkigheid van de logica 'je gaat erover of niet', dat wil zeggen: de hardnekkigheid van de gedachte dat de formele verdeling van verantwoordelijkheden bepaalt of een bepaalde taak wordt opgepakt, ongeacht of dat vanuit een integraal perspectief op een inhoudelijk probleem gewenst is.

De vindingrijkheid van betrokkenen in de bestudeerde gebieden bij het zoeken naar oplossingen voor deze barrières vormt een boeiende bevinding: de verandering naar een 'vitaal plat-teland' wortelt in de mensen die beschikken over kennis van de context waarin een probleem zich manifesteert, en in hun vermogen die kennis te combineren met inzicht in de bredere bestuurlijke en maatschappelijke inbedding van de oorzaken van dat probleem. Waar het deze actoren lukte om met hun inzet een oplossing voor dergelijke barrières te creëren, spreken we in deze evaluatie van 'small wins', dat wil zeggen van acties die betekenisvol zijn om structurele barrières weg te nemen die de beoogde structurele verandering belemmeren. Voorbeelden van dergelijke betekenisvolle acties zijn de ontwikkeling van een nieuwe regionale bestuursvorm in de Achterhoek (overigens los van, en voorafgaand aan, het IBP VP) en de ontwikkeling van een grondbank in Friesland.

Het IBP VP als programma voegde hier vanuit bovenregionaal perspectief slagkracht aan toe. Waar de IBP VP-programmaorganisatie betrokkenen in de gebieden ondersteunde bij het wegnemen van geïdentificeerde barrières en het vergroten van de impact van hun 'small wins' spreken wij, in navolging van Termeer en Dewulf (2019), van 'aanjagen'. We voorzien deze term echter van betekenis op basis van de ontwikkelingen die we in het IBP VP waarnamen. De vormen van aanjagen waar het IBP VP zich van bediende, bieden een empirische basis om de rollen die de programmaorganisatie op zich nam analytisch te onderscheiden. Wij onderscheiden de volgende rollen in de activiteiten van de IBP VP-programmaorganisatie (zie paragraaf 6.2 voor concrete voorbeelden):

- Versterken: bestaande 'energie', dat wil zeggen beweging die voortkomt uit de creativiteit en het doorzettingsvermogen van actoren in specifieke regio's, werd bekrachtigd;
- Financieren: middelen werden beschikbaar gesteld voor bestaande en nieuwe projecten waarin integraal en interbestuurlijk werken in principe concreet vorm kreeg;
- Verbinden: nieuwe relaties werden gecreëerd door zwakke verbanden te versterken en ontbrekende verbanden tussen bestaande netwerken aan te vullen (onder meer door de nieuwe functie van 'LNV-verbinder' tussen Rijk en regio's te creëren);
- Legitimeren: leren-door-doen werd als aanpak genormaliseerd, met ruimte om projecten 'adaptief' vorm te geven, dat wil zeggen gaandeweg en naar bevind van zaken, zonder de noodzaak ze reeds bij aanvang volledig af te bakenen en dicht te timmeren (dynamisch programmeren);
- Experimenteren: op juridisch vlak werd experimenteerruimte gecreëerd om hinderende wet- en regelgeving aan te pakken;
- Wederzijds leren: kennisuitwisseling-op-maat werd georganiseerd en arrangementen werden in het leven geroepen (waaronder de Werkplaatsen) zodat partijen onderling konden leren;
- Escaleren: informatie over problemen werd neergelegd bij het bestuurlijke of ambtelijke niveau waar oplossingen in principe konden worden gerealiseerd (bijvoorbeeld met betrekking tot tekortschietende financieringsinstrumenten);
- Verankeren: het institutionaliseren in bestaande structuren en gremia van ontwikkelingen die voor de beoogde veranderingen van betekenis zijn.

Sterk aan het programma was in het bijzonder de nadruk op leren. De programmaorganisatie faciliteerde een gebiedsoverstijgende dialoog via de Werkplaatsen, en organiseerde kennisontwikkeling en -uitwisseling tussen de gebieden. Toen het in de praktijk lastig bleek voor betrokkenen in de regio's om kennisvragen te formuleren, is bij Wageningen University & Research (WUR) onderzoek uitgezet om partijen in de diverse regio's kennisvragen te helpen articuleren. Tegelijkertijd voorzagen de Werkplaatsen, hoe gewaardeerd ook, niet geheel in de informatie- en kennisbehoefte. Er bleek ook behoefte aan een infrastructuur om inspirerende verhalen *binnen* regio's, in de eigen omgeving, te kunnen delen ('leren van de buurman').

Onze evaluatie laat zien aan welke rollen waar het IBP VP niet in voorzag, nog meer behoefte was. Ten eerste was dat een rol die 'richting geven' en 'inkaderen' combineert: een regierol waarmee op inhoud gecoördineerd wordt, en helder gecommuniceerd wordt vanuit welke (inter)nationale doelstellingen en vanwege welke 'transitie' er behoefte is om plannen en projecten op regioniveau uit te werken. In de regio's werd de uitwerking van projecten, die deels al gepland waren voordat het IBP VP tot stand kwam, lang niet altijd heroverwogen in termen van structurele veranderingen op de lange termijn. Het gevolg was dat structurele barrières voor een geïntegreerde aanpak en kansen voor structurele veranderingen vaak onopgemerkt en onbenoemd bleven. Daardoor bleven latente belangenconflicten buiten beeld, terwijl deze wel geregeld leidden tot vertraging en gevoelens van frustratie.

Ten tweede ontbeerde het IBP VP een rol bij het consolideren van de nieuw geformuleerde verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden. De gebieden uitten nogal eens twijfel of zij de beoogde structurele verandering zelf (mede) vorm konden geven, en of gedachten over gelijkwaardigheid ook in de toekomst zouden beklijven. Frustratie overheerste vaak over het idee, zoals hierboven opgemerkt, dat de Rijksoverheid sectorale programma's 'uitstort' over de regio, met de al dan niet expliciete opdracht die op regionaal niveau geïntegreerd op te pakken en uit te voeren. Wat node gemist werd, is de vertaling van het adagium 'de regio is aan zet' in een werkbare combinatie van inhoudelijke kaders van waaruit thematische prioritering is af te leiden enerzijds en anderzijds beleidsruimte om mogelijkheden voor integratie van prioriteiten te verkennen en in voor een bepaald thema en specifieke context relevante doorlooptijd uit te werken, zoals voor de specifieke veenweideproblematiek bestaat.

7.3 Reflecties

Het IBP VP-programma beoogde een impuls te geven aan structurele veranderingen die zouden bijdragen aan een 'economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland'. De ambities waren om (1) concrete en structurele veranderingen te realiseren om de inhoudelijke uitdagingen in gebieden vorm te helpen geven en (2) daarbij als overheden (Rijk, provincie, waterschap, gemeente) anders te werk te gaan. Op beide ambities reflecteren we hieronder kort .

7.3.1 Vitaal Platteland

De landbouw heeft een cruciale rol bij het realiseren van 'enkele grote structurele veranderingsopgaven' die bij elkaar komen in het landelijk gebied. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) constateerde in 2020 dat een verbetering van de nationale biodiversiteit en omgevingskwaliteit vraagt om een meer milieu- en natuurinclusieve landbouwproductie (PBL 2020a, 2020c). Met de visie *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden* (LNV 2018) uitte het kabinet de ambitie voor een structurele verandering van de landbouw. Een ambitie die echter nog nauwelijks vertaald is in concrete beleidsmaatregelen. De maatregelen om de landbouw duurzamer te maken zijn tot nu toe vooral gericht op technische

oplossingen die de gangbare bedrijfsvoering in stand houden. Hierdoor dragen ze weinig bij aan de benodigde transitie in de landbouw (PBL 2020c). Daar komt bij dat het begrip 'kringlooplandbouw' nog onvoldoende is gedefinieerd en in de landbouwpraktijk verschillend wordt begrepen (Ploegmakers et al. 2020). Om te komen tot een andere, meer natuurinclusieve landbouw is regie nodig van de Rijksoverheid. Daarbij moet de focus liggen op de ruimtelijke inrichting en het grondbeleid, het opkopen van productierechten of het stimuleren of financieel compenseren van bovenwettelijke maatregelen en het faciliteren van een structureel verdienmodel voor een duurzaam landbouwsysteem (PBL 2018a, 2020c; Vink et al. 2020). Naast systeemverantwoordelijkheid voor het beleidsproces zou het Rijk hiervoor ook meer inhoudelijke resultaatsverantwoordelijkheid kunnen nemen (PBL 2021).

Hoewel het IBP VP onmiskenbaar heeft bijgedragen aan de dynamiek die een 'economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland' mogelijk kan maken, is na tweeënhalf jaar niet duidelijk geworden wat een vitaal platteland is. Naar welke stip op de horizon werd binnen het programma gewerkt en binnen welke kaders werd dat gedaan? In de korte doorlooptijd van het IBP VP is het niet gelukt hier een helder beeld van te vormen. Het IBP VP koos er bewust voor de inhoudelijke invulling van onderop te laten komen. Maar zonder inkaidering van wat er in de diverse regio's zoal gebeurt in het licht van landelijke en Europese beleidsdoelen, en in samenhang met aanpalend landelijk beleid, is zo'n invulling van onderop niet goed mogelijk. De vraag in hoeverre de stappen die op regionaal niveau zijn en worden gezet, de nationale beleidsdoelen helpen realiseren blijft bij gebrek aan heldere kaders onbeantwoord. Neem bijvoorbeeld de alternatieve verdienmodellen in de landbouw. De zoektocht naar die alternatieve verdienmodellen overstijgt het niveau van de regio en vereist een aanpassing van het gehele landbouw- en voedselsysteem (PBL 2019b, 2020c).

7.3.2 Anders werken

Integrale benadering van de opgave

Vanuit zijn onderzoek herkent het PBL de noodzaak om sommige opgaven integraal te benaderen (zie bijvoorbeeld PBL 2020a; PBL 2020c; Van Gaalen et al. 2020; Weterings et al. 2020). Een uitdaging hierbij, zoals verwoord in de evaluatie van het natuurpact, is "dat de 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 om hier op korte termijn ervaring mee op te doen in concrete gebiedspilots en op basis hiervan de aanpak verder vorm te geven" (PBL 2020a: 14). In de gebieden die deelnamen aan het IBP VP, is geprobeerd de oplossingen voor uitdagingen aan landbouw en voedselproductie, natuurherstel, energie, klimaatadaptatie, herstel van bodem- en watersystemen en bodemdaling te combineren. Daarbij komen de uitdagingen van het werken in verschillende beleidsarena's aan het licht.

Doorlooptijd en ritme

De doorlooptijd van het programma was erg kort, zeker voor een programma gericht op langetermijnveranderingen. Het idee van een interbestuurlijk programma dat een landelijke ondersteuning kent van niet langer dan een kabinetsperiode, past niet bij het streven naar een structurele verandering. Daar komt bij dat nieuwe programma's zoals de NOVI-gebieden en het Nationaal Programma Landelijk Gebied deels op dezelfde opgaven gericht zijn maar vergezeld gaan van nieuwe doelen, procedures en contactpersonen. Het is daarom positief dat de regio's op het moment waarop we deze evaluatie schrijven, hun ideeën constructief inbrengen in het schrijfproces van het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

Daarbij komt dat het IBP VP niet is opgepakt in het ritme van de opgave, maar in het ritme van de Tweede Kamer (verkiezingen). De beoogde veranderingen op het platteland houden

zich echter niet aan hetzelfde tijdsframe als een kabinetsperiode. Van deze keuze gaat een signaal naar de medeoverheden uit dat alle bestuurslagen weliswaar gelijkwaardig samenwerken maar wel op basis van de timing van het Rijk. Het advies van de studiegroep Interbestuurlijke Financiële Verhoudingen (2020: 3) voor het gezamenlijk werken aan een maatschappelijke opgave is duidelijk en hier voor herhaling vatbaar: "Volg niet het politieke ritme van een van de bestuurslagen, maar werk een aanpak uit die over de verschillende ritmes van vier jaar heen gaat. Volg het ritme van de betreffende maatschappelijke opgave."

Interbestuurlijk samenwerken

Een interbestuurlijke aanpak van de opgaven vraagt om gelijkwaardige samenwerking tussen Rijk en medeoverheden. In het IBP VP heeft het Rijk (in casu LNV) zich echter vooral beperkt tot een faciliterende rol. Dit was deels een keuze, en gebeurde deels omdat de capaciteit bij de Afdeling Gebieden maakte dat weinig extra inzet mogelijk was. Het bleek lastig om andere ministeries en andere directies van LNV bij het programma te betrekken. Wel heeft het IBP VP het Rijk, in de vorm van deze Afdeling Gebieden van LNV, en de regio's dichterbij elkaar gebracht. Beide hebben meer begrip voor elkaars positie gekregen, het onderlinge vertrouwen is toegenomen, en alle betrokken partijen geven aan dit contact te willen behouden.

Leren en afstemmen

Om te voorkomen dat verschillende vormen van beleid elkaar hinderen is het van belang om iteratief af te stemmen tussen integraal en sectoraal geformuleerd beleid, en tussen regionaal en nationaal niveau. 'Interbestuurlijk schakelen', zoals bedoeld in het IBP VP, waarbij departementale plannen zich aanpassen aan regionale ervaringen en inzichten en vice versa, lijkt onverminderd relevant. Het IBP VP liet zien hoe lastig dit is in de praktijk. Moeilijkheden doen zich voor bij het 'verticaal schakelen' tussen de bestuurslagen en bij het 'horizontaal schakelen' tussen partijen in een regio. De gebiedspartijen hebben behoefte aan een permanente infrastructuur voor afstemming op inhoud zowel binnen de regio's als tussen de regio's, en tussen regio's, departementen en koepels. Zo'n infrastructuur is nuttig om gebiedsgericht te kunnen werken en om regionale en nationale programma's en initiatieven op elkaar af te kunnen stemmen. Een mogelijke geschikte vorm hiervoor is een uitvoeringsorganisatie (zoals vroeger de Dienst Landelijk Gebied, DLG) of regionale schakelpunten (zoals voorgesteld door Veluweberaad 2020).

Interbestuurlijke programmateams met mandaat

Zonder een gedragen koers en een structurele manier om de relaties tussen de overheden te borgen is het moeizaam verkregen vertrouwen in de regio binnen het ministerie van LNV snel vervlogen. Een manier om de koers te borgen is bijvoorbeeld het opzetten van interbestuurlijke programmateams die *mandaat* hebben, zoals de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen heeft voorgesteld (Ter Haar 2020: 8). In feite was het IBP VP een interbestuurlijk programmateam met een (bescheiden) mandaat. Het mandaat was echter vooral procesgericht. Daarmee was het programma beperkt slagvaardig in het licht van de inhoudelijke vraagstukken waarvoor het was opgezet. Het inhoudelijke mandaat – voor het afstemmen van vraagstukken en het formuleren van een samenhangend narratief over wat een 'vitaal platteland' inhoudt – bleef verdeeld over verschillende departementen, verschillende thematische overleggen bij de medeoverheden en verschillende andere interbestuurlijke trajecten, zoals de interbestuurlijke programmadirectie Aanpak stikstof en de interbestuurlijke veenweide-aanpak. Hierdoor was er geen enkele partij die de inhoudelijke uitwerking coördineerde en was het 'vitaal platteland' van het IBP VP, ingevuld 'van onderop', niet meer dan een verzameling projecten en op regionaal niveau betekenisvolle acties.

7.4 Handelingsperspectieven

Op basis van bovenstaande conclusies, en na gesprekken met uiteenlopende betrokkenen en een online-seminar over handelingsperspectieven op 4 februari 2021 (met zo'n 40 deelnemers; zie tabel 3.1), komen we voor de overheden tot de vijf handelingsperspectieven: 1) zet publieke waarden centraal, 2) werk aan een gezamenlijke visie voor de lange termijn, 3) creëer duidelijke kaders: regio's vragen daarom, 4) verbind beleidsvorming en beleidsuitvoering, en 5) werk aan een structuur om de sectorale aansturing te doorbreken: maatschappelijke opgaven vragen daarom. Deze handelingsperspectieven lichten we hieronder nader toe.

7.4.1 Zet publieke waarden centraal

Het huidige beleid ten aanzien van landbouw, biodiversiteit en andere onderwerpen die een rol spelen bij de 'transities' waarvoor het IBP VP in het leven is geroepen, wordt gekenmerkt door een focus op 'marktstimuleren'. Publieke waarden met betrekking tot de kwaliteit van de omgeving (lucht, bodem en water) en zorgen om de biodiversiteit worden daardoor vertaald in op marktdenken gebaseerde oplossingen (zoals het formuleren van kritische prestatie-indicatoren op basis van de Biodiversiteitsmonitor) en een focus op verdienmodellen voor agrarische ondernemers. Betrokken partijen in de onderzochte gebieden concluderen dat zich hierbij bij alle vier de overheden (van LNV tot de gemeenten) een zekere blinde vlek in het denken voordoet: publieke belangen en publieke waarden kunnen ook behartigd worden zonder per se uit te gaan van een klassiek-liberaal economisch denkkader. De overheid redeneert vaak te veel vanuit de markt, en te weinig vanuit de vraag welke publieke waarden de samenleving wil bereiken. Landschap, biodiversiteit, de kwaliteit van lucht, bodem en water, waterberging en waterveiligheid zijn publieke belangen. Overheden kunnen, zoals bij het waterveiligheidsbeleid, een alternatief bieden dat verder gaat dan marktstimulering, marktregulering, het creëren van experimenteerruimte en het aanpassen van regels.

7.4.2 Werk aan een gezamenlijke visie voor de lange termijn

Redeneer vanuit de huidige problematiek, maar verbind die met ideeën over oplossingen op de lange termijn. Bouw daartoe aan een gezamenlijke visie, een gedeelde stip aan de horizon, en benut daarbij lokale kennis. Het realiseren van zo'n gezamenlijke visie vraagt om beleidsprogramma's met een lange looptijd, een nauwe samenwerking met (agrarische) ondernemers, burgers en maatschappelijke organisaties, en een adaptieve opzet. Het kortcyclische karakter van veel landelijk beleid en programma's (zoals het IBP VP) verhoudt zich slecht tot de gebruikelijke investeringstermijnen en planning van ondernemers en andere betrokken partijen. Die hebben behoefte aan duidelijkheid en continuïteit. Ook medeoverheden kunnen een mismatch ervaren tussen Rijksbeleid (en de cyclus daarvan) en provinciale, regionale en lokale planvorming. Geef hen, maar zeker ook (agrarische) ondernemers, bewoners en maatschappelijke organisaties, een rol bij de uitwerking van de nationale kaders voor de invulling van wat er in de regio moet gebeuren. Benut lokale kennis en initiatieven voor passende oplossingen. Een adaptief beleidsontwerp is hierbij evenwel nodig; een visie voor de lange termijn is immers niet statisch en wat ervaren wordt als problematisch (de 'opgave'), de prioriteiten die worden gesteld en de overeenstemming daarover zijn aan verandering onderhevig.

7.4.3 Creëer duidelijke kaders: regio's vragen daarom

De opgaven rond de landbouw- en energietransitie, natuurherstel en klimaatverandering komen op het platteland in een beperkte ruimte bij elkaar. Oplossingen die daar vorm moeten krijgen, concurreren onderling om ruimte, en met ruimte voor wonen en werken (PBL 2021). Op het platteland moet immers ook gewoond en gewerkt worden. De regio heeft behoefte aan duidelijke kaders, bijvoorbeeld van het Rijk. Op dit moment wordt het aan de regio's overgelaten hoe zij de diverse oplossingen geïntegreerd vorm geven. Zij moeten een groot aantal afzonderlijke (sectorale) programma's, zoals de Regionale Energiestrategieën, de

Kaderrichtlijn Water, de NOVI-gebieden, en de nieuwe wet Stikstofreductie en natuurherstel, samenhangend uitvoeren. Bij dit decentrale proces van integratie en prioritering zou het Rijk zelf, als partner, betrokken kunnen zijn, en daarbij tevens zorgen voor de benodigde financiële en juridische instrumenten, alsmede voor kennisontwikkeling en kennisdeling.

7.4.4 Verbind beleidsvorming en beleidsuitvoering

Breng, in het verlengde van de stappen die in het IBP VP zijn gezet, beleidsvorming en beleidsuitvoering dicht bij elkaar. Reserveer ruimte en tijd op strategisch niveau om te leren van de uitvoeringspraktijk. Om bestuurders te helpen geïnformeerde keuzen te maken is het nuttig dat zij kennis kunnen nemen van de inzichten en ervaringen van ambtenaren (bij provincies, waterschappen en gemeenten) bij de uitvoering van beleid. Verbind de bestuurskracht van de bestuurders met de kennis van de ambtelijke werkvloer om keuzen aan te scherpen, en zorg daarbij voor tweerichtingsverkeer.

7.4.5 Werk aan een structuur om de sectorale aansturing te doorbreken: maatschappelijke opgaven vragen daarom

De huidige sectorale organisatie van zowel Rijk als provincies staat haaks op de behoefte om de uitdagingen rond de landbouw- en energietransitie, natuurherstel en klimaatverandering samenhangend en integraal aan te pakken. Die sectorale verkokering werkt remmend op de aanpak van de grote opgaven die op het laagste schaalniveau bij elkaar komen. De complexiteit van de uitdagingen maakt dat het weliswaar ondoenlijk is om op nationaal niveau volledig integraal te werken, maar samenwerken waar dit vanuit de inhoud van de opgave logisch is, kan de bestuurskracht versterken. Zoek per opgave naar een antwoord op de vraag op welke schaal van bestuur het best integraal aan oplossingen kan worden gewerkt.

BIJLAGEN

Literatuur

- AEF (2020), *Waarom moeilijk doen als het samen kan. Onderzoek naar de ervaringen van twee jaar Interbestuurlijk Programma (IBP)*, Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Alexander, E.R. (2000), 'Inter-organizational coordination and strategic planning: the architecture of institutional design', pp. 159-74 In: W. Salet & A. Faludi (eds), *The revival of strategic spatial planning*, Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts & Sciences.
- Alexander, E.R. (2005), 'Institutional transformation and planning, from institutionalisation theory to institutional design', *Planning Theory* 4: 209-233.
- ARK (2019), *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), met addendum, Rapport bij het jaarverslag*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Battilana, J., L. Bernard & E. Boxenbaum (2009), 'How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship', *Academy of Management Annals* 3: 65-107.
- Boonstra, F.G. & W. Kuindersma (2008), 'Governance in geïntegreerd gebiedsgericht beleid'. *Bestuurswetenschappen* 62/5: 51-71.
- Born, G.J. van den, A. van Hinsberg & F. van Dam (2019), 'Veenweidegebieden in transitie', *Landschap*, 2019/4: 223-227.
- Bouma, J. et al. (2020), *Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariërs*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bourdieu, P. (1977), *Towards a Theory of Practice*, Oxford: Oxford University Press.
- Bourdieu, P. (1986), 'The forms of capital', pp. 241-258 in: J. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Westport, CT: Greenwood.
- Broekhoven, S. van (2020), *Boundaries in Action. Managing boundaries in integrative land use initiatives*, Rotterdam: EUR.
- Bussels, M., S. Happaerts & H. Bruyninckx (2013), *Evaluating and monitoring transition initiatives. Lessons from a field scan. Research paper 5*, Leuven: Policy Research Centre Transitions for Sustainable Development.
- BZK (2020a), *Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2020b) *Nieuwsbrief IBI Interbestuurlijke Informatie Nummer 97, 27 oktober 2020*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Commissie Verkenning Nationale Parken (2020), *Nationale Landschapsparken. Oriëntatie op nieuwe Nationale Parken van Wereldklasse*, Amersfoort: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.
- Cousins, J.B. & L.M. Shulha (2008), 'Complexities in setting program standards in collaborative evaluation', pp. 139-157 in: N.L. Smith and P.R. Brandon (eds.), *Fundamental issues in evaluation*, New York and London: The Guildford Press.
- Dam, F. van (2000), 'Leefbaarheid? Wat was dat ook alweer?', *Agora* 17/4: 10-11.
- DAW (2021), *Deltaplan agrarisch waterbeheer*, <https://agrarischwaterbeheer.nl/>.
- Delden, M. van, M. Schulz & M. van Twist (2020), *Verdeelde verantwoordelijkheid. Een reflectie op samenwerking op de aanpak van droogte in de Achterhoek*, Den Haag: NSOB.
- DiMaggio, P.J. (1988), 'Interest and agency in institutional theory', pp. 3-22 in: Zucker, L.G. (ed.), *Institutional patterns and organizations*, Cambridge, MA: Ballinger.
- Elkington, J. (1997), *Cannibals with forks; the triple bottom line of 21st century business*, Oxford: Capstone.

- Elzen B., C. Leeuwis & B. van Mierlo (2012), 'Anchoring of innovations: assessing Dutch efforts to harvest energy from greenhouses', *Environmental Innovation and Societal Transitions* 5: 1-18.
- Erismann, J.W. & F. Verhoeven (2020), *Integraal op weg naar kringlooplandbouw 2030 – Een voorstel voor kritische prestatie indicatoren systematiek*, Bunnik: Louis Bolk Instituut.
- Forrest, N., & A. Wiek (2014), 'Learning from success — toward evidence-informed sustainability transitions in communities', *Environmental Innovation and Societal Transitions* 12: 66-88.
- Fransen, S. & N. Groot-Braaksma (2020), 'Loslaten wat je weet. Ervaringen met Theory U bij een complex vraagstuk', *Tijdschrift voor Begeleidingskunde* 9/3: 22-29.
- Fuenfshilling, L. & B. Truffer (2014), 'The structuration of socio-technical regimes. Conceptual foundations from institutional theory', *Research Policy* 43: 772-791.
- Gaalen, F. van, L. Osté & E.M.P.M. van Boekel (2020), *Nationale analyse waterkwaliteit*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Garud, R. & A. Kumaraswamy (2005), 'Vicious and virtuous circles in the management of knowledge: The case of infosys technologies', *MIS Quarterly* 29: 9-33.
- Gebiedsplan Zuidoostelijke zandgronden (2019), *Interbestuurlijk actieprogramma Zuidoostelijke zandgronden*, maart 2019.
- Gebiedsplan Westerkwartier (2019), *Natuurinclusieve landbouw. Vitale agrarische netwerken, landschap en natuur in het Westerkwartier*, Voorbereidingsgroep IBP Groningen, maart 2019.
- Gebiedsplan Achterhoek (2019), *De Achterhoek. De Scho(on)ste regio van Nederland. Voorstel voor programma IBP-Vitaal platteland Achterhoek*, maart 2019.
- Geels, F.W. (2002), 'Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study', *Research policy* 31: 1257-1274.
- Geels, F.W. & J. Schot (2007), 'Typology of sociotechnical transition pathways', *Research Policy* 36: 399-417.
- Grin, J. (2006), 'Reflexive modernization as a governance issue – or: designing and shaping Re- structuration', pp. 54-81 in J.P. Voß, D. Bauknecht & R. Kemp (eds.), *Reflexive, governance for sustainable development*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Grin, J. (2018), 'Stasis and change' pp. 418-437 in: H.K. Colebatch & R. Hoppe (eds), *Handbook on Policy, Process and Governing*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Grin, J., H. van de Graaf, & R. Hoppe (1997), *Interactieve Technology Assessment. Een eerste gids voor wie het wagen wil*, Den Haag: Rathenau Instituut.
- Grin, J. & A. Loeber (2007). 'Theories of Policy Learning: Agency, Structure and Change', pp. 201-219 in: F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*, Boca Raton: CRC Press-Taylor & Francis Group.
- Grin, J., J. Rotmans & J. Schot (2010), *Transitions to sustainable development: new directions in the study of long term transformative change*, London: Routledge.
- Groot-Braaksma, N. (2020), *Een klimaatrobuuste Achterhoek. 3 verhalen uit 2120*, Wageningen: WUR/Wing.
- GS Gelderland (2020), *Verkenning droogte Achterhoek, Statenbrief, 14 juli 2020, 2019-010195*, Arnhem: Gedeputeerde Staten Gelderland.
- Haan, F.J. de & J. Rotmans (2018), 'A proposed theoretical framework for actors in transformative change', *Technological Forecasting & Social Change* 128: 275-286.
- Hajer, M. (1993), 'Discourse coalitions and the institutionalization of practice: the case of acid rain in Britain', pp. 43-76 in: F. Fischer & J. Forester. (eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, NJ: Duke University Press.
- Hekkert, M.P., R.A. Suurs, S.O. Negro, S. Kuhlmann, & R.E. Smits (2007), 'Functions of innovation systems: A new approach for analysing technological change', *Technological forecasting and social change* 74: 413-432.

- Hoffman, J. & A. Loeber (2016), 'Exploring the micro-politics in transitions from a practice perspective: The case of greenhouse innovation in the Netherlands', *Journal of Environmental Policy & Planning* 18: 692-711.
- Hoogland, C., H. te Riele & J. Rotmans (2008), *De Eiwittransitie. Dertig jaar issue, kans op take-off*, Rotterdam: Drift, Erasmus Universiteit.
- Hoogma, R., R. Kemp, J. Schot & B. Truffer (2002), *Experimenting for Sustainable Transport: The Approach of Strategic Niche Management*, London: Spon Press.
- Huitzing, H. A. Loeber & B. Regeer (2020), *Lerende evaluatie IBP VP: Onderzoeksmethodiek voor het evalueren van transformerend leren en handelen. Evaluatiekader voor het Interbestuurlijk programma Vitaal Platteland*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- IBP (2020), *Een praktische handreiking voor succesvol interbestuurlijk samenwerken. Een praktische handreiking voor succesvol interbestuurlijk samenwerken*, Den Haag: Overheidvannu.nl.
- IBP VP (2018), *IBP Vitaal Platteland. Landelijke programma aanpak 2018-2021, 29 september 2018*, Den Haag: Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland.
- IBP VP (2019), *IBP Vitaal Platteland Inspiratiedocument Financiële inzet & Dynamisch programmeren, 15 februari 2019*, Den Haag: Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland werkgroep IBP VP Financiële inzet & Dynamisch programmeren.
- IBP VP (2020), *Drie jaar IBP VP. Oogst en overdracht. Presentatie*, Den Haag: Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland.
- IenW (2018), *Besteding middelen enveloppe Natuur en Waterkwaliteit*, brief Tweede Kamer, IenM/BSK-2018/41968, 7 maart 2018, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Water.
- Jäger, S. (2001) 'Discourse and knowledge: theoretical and methodological aspects of a critical discourse and dispositive analysis', pp. 32-62 in: R. Wodak & M. Meyer (eds.), *Methods of critical discourse analysis*, London: Sage.
- Joosse, H. & G. Teisman (2020), 'Employing complexity: complexification management for locked issues', *Public Management Review*, doi:10.1080/14719037.2019.1708435.
- Kemp, R., J. Schot & R. Hoogma (1998), 'Regime shifts to sustainability through processes of niche formation: the approach of strategic niche management', *Technology Analysis & Strategic Management* 10: 175-196.
- Kemp, R. & J. Rotmans (2009) 'Transitioning policy: co-production of a new strategic framework for energy innovation policy in the Netherlands', *Policy Sciences* 42: 303-322.
- Lawrence, T.B. & R. Suddaby (2006), 'Institutions and institutional work', pp. 215-254 in: S.R. Clegg, C. Hardy, T.B. Lawrence & W. Nord (Eds), *The SAGE handbook of organization studies*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lindblom, C. (1979), 'Still muddling, not yet through', *Public Administration Review* 39: 517-526.
- LNV (2018), *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel.
- LNV (2019a), *Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP)*, brief Tweede Kamer, DGNVVG/19284115, 20 december 2019, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel.
- LNV (2019b), *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel.
- LNV (2020a), *Regeling specifieke uitkering IBP-Vitaal Platteland*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel.
- LNV (2020b), *Veenplan 1e fase*, Kamerbrief DGNVVG / 20183975, 13 juli 2020, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel.
- LNV, IPO, VNG & UvW (2018), *Samenwerkingsafspraken Interbestuurlijk programma "Naar een Vitaal Platteland"*, Den Haag: ministerie van LNV, IPO, VNG en UvW.
- LNV, IPO, VNG & UvW (2019), *Verzoek Lerende evaluatie IBP Vitaal Platteland*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel.

- Loeber, A. (2003), *Inbreken in het Gangbare. Transitie management in de praktijk: de NIDO benadering*, Leeuwarden: NIDO.
- Loeber, A. (2004), 'Leren en transitie management: het raakvlak tussen denken, handelen en structuur', In: H. Blanken A. Loeber & D.J. Joustra (2004), *Veranderen is leren. Leren is veranderen*, Transitiepaper 9, Leeuwarden: NIDO.
- Loeber, A. (2007), 'Designing for phronèsis: experiences with transformative learning on sustainable development', *Critical Policy Studies* 1: 389-414.
- Loeber, A. (2018), *Wijs worden uit het methodenpalet van het PBL: Overwegingen bij het kiezen van een project-aanpak. Achtergrondstudie in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Loeber, A., B. van Mierlo, C. Leeuwis & J. Grin (2007), 'The practical value of theory: conceptualising learning in the pursuit of a sustainable development', pp. 83-98 in: A. Wals & T. van der Leij (eds.), *Social learning towards a sustainable world. Principles, Perspectives and Praxis*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Loeber, A. & T. Vermeulen (2016), 'Reflexive project management in high-ambition projects: Exploring the competences for managing innovative sustainable designs', *Social Business* 6/1: 15-37.
- Loorbach, D. & J. Rotmans (2010), 'The practice of transition management: examples and lessons from four distinct cases', *Futures* 42: 237-246.
- Lowndes, V. & M. Roberts (2013), *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in political Science*, London: Palgrave Macmillan.
- Luederitz, C., N. Schöpke, A. Wiek, D.J. Lang, M. Bergmann, J.J. Bos, S. Burch, A. Davies, J. Evans, A. König, M.A. Farrelly, N. Forrest, N. Frantzeskaki, R.B. Gibson, B. Kay, D. Loorbach, K. McCormick, O. Parodi, F. Rauschmayer, U. Schneidewind, M. Stauffacher, F. Stelzer, G. Trencher, J. Venjakob, P.J. Vergragt, H. von Wehrden & F.R Westley (2016), 'Learning through evaluation - a tentative evaluative scheme for sustainability transition experiments', *Journal of Cleaner Production* 169: 61-76.
- Markard, J., R. Raven, & B. Truffer (2012), 'Sustainability transitions: An emerging field of research and its prospects', *Research Policy* 41: 955-967.
- Meer, F.B. van der & J. Edelenbos (2006), 'Evaluation in multi-actor policy processes: accountability, learning and cooperation', *Evaluation* 20: 201-218.
- Mierlo, B.C. van, B. Regeer, M. van Amstel, M.C.M. Arkesteijn, V. Beekman, J.F.G. Bunders, T. de Cock Buning, B. Elzen, A.C. Hoes, & C. Leeuwis (2010), *Reflexive monitoring in action. A guide for monitoring system innovation projects*, Wageningen/Amsterdam: Communication and Innovation Studies, WUR/Athena Institute.
- Mommaas, H. (2019), *Op zoek naar het groene goud. Leren van en voor het vitaal platteland*, PBL Rede uitgesproken ter gelegenheid van de IBP Vitaal Platteland Bestuurdersconferentie, 11 september 2019, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Natuur en Milieufederaties (2020), *Deltaplan Biodiversiteitsherstel. In actie voor een rijker Nederland*, Utrecht: de Natuur en Milieufederaties.
- NSOB & PBL (2021) *Leren institutionaliseren. Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal-aanpak*, Den Haag: NSOB en Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ostrom, E. (2005), *Understanding institutional diversity*, Princeton: Princeton University Press.
- Overhedenoverleg (2018), *Programmastart IBP, Overhedenoverleg 14 februari 2018*, Den Haag: Overhedenoverleg.
- Overheidvannu.nl (2021), 'Over het IBP', *Overheidvannu.nl*; <https://www.overheidvannu.nl/over-het-ibp>.
- PBL (2016), *Richting geven – ruimte maken. Balans van de leefomgeving 2016*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2018a), *Nederland duurzaam vernieuwen. Balans van de Leefomgeving 2018*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- PBL (2018b), *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse Landbouw. Voorwaarden voor verandering*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2019a), *Zorg voor landschap. Naar een landschapsinclusief omgevingsbeleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2019b), *Dagelijkse kost. Hoe overheden, bedrijven en consumenten kunnen bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2019c), *Lerende evaluatie Natuurpact*, zie: <https://themasites.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/lerend-evalueren>, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2019d), *Hoofdpijnen PBL werkprogramma 2020. Inclusief terugblik op 2019*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- PBL (2019e), *Concept Plan van aanpak Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland*, zie: www.pbl.nl/vitaal-platteland, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2020a), *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020: Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij: tweede rapportage*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2020b), *Discussiedocument Reflecties en observaties fase 1 Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2020c), *Burger in zicht, overheid aan zet: Balans van de Leefomgeving 2020*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2021), *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & WUR (2017), *Lerende evaluatie van het Natuurpact: Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & WUR (2020), *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Perkmann, M. & A. Spicer (2008), 'How are management fashions institutionalized? The role of institutional work', *Human Relations* 61: 811-844.
- Ploegmakers, H., K.M.V. Raaphorst, H.J. Kooij & M.N.C. Aarts (2020), *Analyse debat kringlooplandbouw: Eindrapport*, Nijmegen: Faculteit der Managementwetenschappen Radboud Universiteit.
- Plowman, D.A., L.T. Baker, T.E. Beck, M. Kulkarni, S.T. Solansky & D.V. Travis (2007), 'Radical change accidentally: The emergence and amplification of small change', *The Academy of Management Journal* 50: 515-543.
- Provincie Fryslân (2015), *Veenweidevisie. Een duurzame toekomst voor het Friese Veenweidegebied*, Leeuwarden: Provincie Fryslân.
- Provincie Noord-Brabant (2020) *Bijdrageregeling interbestuurlijk programma Zuidoostelijke zandgronden Limburg Noord-Brabant, gelding van 16 juli 2020 tot 21 oktober 2020*. Beschikbaar via https://www.brabant.nl/actueel/regelingen/cvdr642480_1
- Rli (2013), *Sturen op samenhang: governance in de metropolitane regio Schiphol/Amsterdam*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Rli (2014), *De toekomst van de stad. De kracht van verbinden*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Regeer, B.J., A.C. Hoes, M. van Amstel-van Saane, F.F. Caron-Flinterman & J.F. Bunders (2009), 'Six guiding principles for evaluating mode-2 strategies for sustainable development', *American Journal of Evaluation* 30: 515-537.
- Risseuw, C.I. (1988), *The fish don't talk about the water. Gender transformation, power and resistance among women in Sri Lanka*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Rotmans, J. (2005), *Maatschappelijke innovatie. Tussen droom en daad staat complexiteit, Inaugurele rede*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam/DRIFT.
- Rüter, B. (2020), 'Laat de kringlooplandbouw rondrekenen', *Economisch Statistische Berichten* 105: 111.

- Sabatier, P. (2007), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabel, C.F. & J. Zeitlin (2012), 'Experimentalist Governance', pp. 169-183 in D. Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Saliem, A., D. Mishu, D. Beijderwellen, E. Pekelharing, I. Saberi-far, L. van der Spek. M. el Amrani, P. Strooper, S. Car en Y. Leliveld. *Evaluating an intergovernmental cooperation-approach by investigating stakeholder dynamics in the Eems-Dollard and Zuidwestelijke-Delta*. Analysis of Governmental Policy course Vrije Universiteit Amsterdam. September 2020
- Schön, D.A. (1983), *The Reflective Practitioner: How professionals think in action*, New York: Basic Books.
- Schön, D. & M. Rein (1994), *Frame Reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies*, New York: Basic Books.
- Schot, J.W. & F.W. Geels, (2010), 'The dynamics of transitions: A sociohistorical perspective', pp. 11-101 in J. Grin, J. Rotmans & J. Schot, *Transitions to sustainable development. New directions in the study of long term structural change*, London: Routledge.
- Scriven, M. (1996), 'Types of evaluation and types of evaluators', *American Journal of Evaluation* 17: 151-161.
- Sengers F., A. Wiczorek & R. Raven (2019) 'Experimenting for sustainability transitions: A systematic literature review', *Technological Forecasting and Social Change* 145: 153-164.
- Spaargaren, G., P. Oosterveer, A. Loeber (eds.) (2011), *Food Practices in Transition. Changing Food Consumption, Retail and Production in the Age of Reflexive Modernity*, New York: Routledge.
- Stake, R.E. (2004), 'Stake and responsive evaluation', pp. 203-217 in: M. Alkin (ed.), *Evaluation roots: Tracing theorists' views and influences*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Steen, M. van der, M. van Delden & E. van Schaik (2020a), *De opgave aan tafel. De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven*, Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der, M. van Delden & P. Ophoff (2020b), *Leren van Doen. Ervaringen met samenwerken in het IBP*, Den Haag: NSOB.
- Studiegroep IFV (2020), *Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet*, Den Haag: Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen.
- Taanman, M. (2014), *Looking for transitions. Monitoring approach for sustainable transition programmes*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Termeer, C.J.A.M. (2018), *Meer dan klein bier! LIB als continue aanjager van betekenisvolle verandering*, Wageningen: WUR.
- Termeer, C.J. & A. Dewulf (2019), 'A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems', *Policy and Society* 38: 298-314.
- Termeer, C. J., A. Dewulf & G.R. Biesbroek (2017), 'Transformational change: governance interventions for climate change adaptation from a continuous change perspective', *Journal of Environmental Planning and Management* 60: 558-576.
- Termeer, K., A. Dewulf, T. Metze & D. Wiegant (2019), *Een small wins raamwerk voor transitie management door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*, Wageningen: Leerstoelgroep Bestuurskunde, Wageningen University & Research.
- Tijl, A. (2020), *Afstudeeronderzoek co-creatie: een onderzoek naar co-creatie als vorm van gebiedsgericht werken in het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland en de Regio Deal*, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- Tolbert, P.S. & L.G. Zucker (1999), 'The institutionalization of institutional theory', pp. 169-184 in: S. Clegg & C. Hardy (eds.), *Studying Organization. Theory and Method*, London: Sage.
- Van Gogh Nationaal Park i.o. (2020), *Masterplan Van Gogh Nationaal Park Brabant. Schetsboek voor het landschap van de 21e eeuw*, 's-Hertogenbosch: Van Gogh Nationaal Park.
- Veen, S.C. van, R. de Wildt-Liesveld, J.F. Bunders & B.J. Regeer (2014), 'Supporting reflective practices in social change processes with the dynamic learning agenda: an example

- of learning about the process towards disability inclusive development', *International Journal of Learning and Change* 7: 211-233.
- Veluweberaad (2020), *Interbestuurlijk overleg over een dynamische, opgave-gedreven kennisinfrastructuur voor overheden. Verslag vierde Veluweberaad, 29 januari 2020 te Karel V, Utrecht, Bilthoven.*
- Vermeulen, M. (2020), *De Peel. Een narratief van een gebied in transitie*, Rotterdam: studio-marcvermeulen; <https://marcovermeulen.eu/nl/projecten/de+peel/>.
- Verstegen, J., P. van Seters & J. Grin (2005), *Globalisering als draaggolf voor een duurzame ontwikkeling van het tuinbouwcluster. De Tuinbouwdelta als bijdrage aan de transitie van de Nederlandse landbouw, Position paper BSIK-voorstel "Procesinnovatie Tuinbouwdelta"*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Verwest, F., E. Kunseler, P. Diederens & P. Faasse (2019), 'Van procedure naar praktijk. Inzet op effectieve onafhankelijkheidsborging bij het Planbureau voor de Leefomgeving', *Bestuurskunde* 28/4: 19-31.
- Vink, M. & A. van Hinsberg (2020), *Stikstof in perspectief, Policy Brief*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Vink, M., L. Pols & F. van Dam (2020), *Stikstof: ruimte voor perspectief*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- VNG, UVW & IPO (2021), *Krachtig groen herstel van Nederland*, Den Haag: VNG, UVW & IPO.
- Werkplaats Vitaal Platteland (n.d.), *Blog - IBP-vitaal platteland als opmaat naar een gezamenlijk Programma Natuur - Vitaal Platteland*, <https://www.werkplaatsvitaalplatteland.nl/het-ibp-vitaal-platteland-als-opmaat-naar-een-gezamenlijk-programma-natuur/>
- Werkplaats Vitaal Platteland (2020), *Van interbestuurlijk afstemmen naar interbestuurlijk samenwerken, Deelsessie 3: Een klimaatrobuuste Achterhoek, Werkplaats Vitaal Platteland, Verslag online bijeenkomst, 24 september 2020*, https://www.werkplaatsvitaalplatteland.nl/wp-content/uploads/2020/10/Verslag-Werkplaats-24sept_def.pdf.
- Werkplaats Vitaal Platteland (2021), *Handelingsperspectieven in het trappenhuis. Laatste Werkplaats Vitaal Platteland*, Verslag bijeenkomst, 4 februari 2021, <https://www.werkplaatsvitaalplatteland.nl/wp-content/uploads/2021/02/Verslag-4-feb-DEF.pdf>.
- Weterings, A., M. Thissen, & E. Evenhuis (2020), *PBL-onderzoeksprogramma Brede Welvaart 2019-2021. Tussentijdse inzichten 2020*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Wing (2019), *Inventarisatie-enquête Werkplaats Vitaal Platteland*, Wageningen: Wing.
- Yanow, D. (1992), 'Silences in Public Policy Discourse: Organizational and Policy Myths', *Journal of Public Administration Research and Theory* 2: 399-423.

Lijst van interviews (geanonimiseerd)

2019	Thema interview
Respondent 1, 17-07-2019	programma
Respondent 2, 13-08-2019	programma
Respondent 3, 13-08-2019	programma
Respondent 4, 15-08-2019	programma
Respondent 5, 15-08-2019	programma
Respondent 6, 29-07-2019	programma
Respondent 1, 19-08-2019	programma
Respondent 7, 19-08-2019	programma
Respondent 8, 19-08-2019	programma
Respondent 9, 22-08-2019	programma
Respondent 10, 22-08-2019	programma
Respondent 11, 18-09-2019	programma
Respondent 12, 20-08-2019	Gebied Achterhoek
Respondent 13, 20-08-2019	Gebied Achterhoek
Respondent 14, 04-07-2019	Gebied Achterhoek
Respondent 15, 26-08-2019	Gebied Achterhoek
Respondent 16, 26-08-2019	Gebied Achterhoek
Respondent 17, 28-08-2019	Gebied Achterhoek
Respondent 5, 15-08-2019	Gebied Achterhoek
Respondent 18, 16-07-2019	Gebied Aldeboarn-De Deelen
Respondent 19, 08-10-2019	Gebied Aldeboarn-De Deelen
Respondent 20, 03-10-2019	Gebied Aldeboarn-De Deelen
Respondent 21, 03-10-2019	Gebied Aldeboarn-De Deelen
Respondent 22, 03-10-2019	Gebied Aldeboarn-De Deelen
Respondent 23, 08-10-2019	Gebied Aldeboarn-De Deelen
Respondent 24, 11-11-2019	Gebied Aldeboarn-De Deelen
Respondent 25, 24-07-2019	Gebied Van Gogh Nationaal Park (i.o.)
Respondent 26, 24-07-2019	Gebied Van Gogh Nationaal Park (i.o.)
Respondent 27, 06-09-2019	Gebied Van Gogh Nationaal Park (i.o.)
Respondent 28, 06-09-2019	Gebied Van Gogh Nationaal Park (i.o.)
Respondent 29, 06-09-2019	Gebied Van Gogh Nationaal Park (i.o.)
Respondent 30, 10-09-2019	Gebied Van Gogh Nationaal Park (i.o.)
Respondent 31, 12-09-2019	Gebied Van Gogh Nationaal Park (i.o.)
Respondent 32, 12-09-2019	Gebied Van Gogh Nationaal Park (i.o.)
Respondent 33, 01-11-2019	Gebied Van Gogh Nationaal Park (i.o.)
Respondent 34, 01-11-2019	Gebied Van Gogh Nationaal Park (i.o.)
Respondent 4, 15-08-2019	Gebied Van Gogh Nationaal Park (i.o.)
Respondent 35, 16-07-2019	Gebied Westerkwartier
Respondent 36, 27-09-2019	Gebied Westerkwartier
Respondent 37, 27-09-2019	Gebied Westerkwartier
Respondent 38, 10-10-2019	Gebied Westerkwartier
Respondent 39, 13-11-2019	Gebied Westerkwartier

Respondent 40, 18-07-2019	Gebied Zuidoostelijke Zandgronden
Respondent 42, 4-12-2019	Gebied Zuidoostelijke Zandgronden
Respondent 42, 6-12-2019	Gebied Zuidoostelijke Zandgronden
Respondent 43, 04-11-2019	Gebied Zuidoostelijke Zandgronden
Respondent 44, 04-11-2019	Gebied Zuidoostelijke Zandgronden
2020	Thema interview
Respondent 6, 22-10-2020	programma
Respondent 45, 22-10-2020	programma
Respondent 5, 16-10-2020	Gebied Achterhoek
Respondent 17, 09-11-2020	Gebied Achterhoek
Respondent 14, 09-11-2020	Gebied Achterhoek
Respondent 3, 15-10-2020	Gebied Aldeboarn-De Deelen
Respondent 18, 25-11-2020	Gebied Aldeboarn-De Deelen
Respondent 4, 29-10-2020	Gebied Van Gogh Nationaal Park (i.o.)
Respondent 46, 20-11-2020	Gebied Van Gogh Nationaal Park (i.o.)
Respondent 3, 15-10-2020	Gebied Westerkwartier
Respondent 35, 11-11-2020	Gebied Westerkwartier
Respondent 4, 29-10-2020	Gebied Zuidoostelijke Zandgronden
Respondent 47, 9-11-2020	Gebied Zuidoostelijke Zandgronden

Lijst van werkbijeenkomsten en reflectiesessies

2019	Thema bijeenkomst	Toelichting
Werksessie, 12-11-2019	Gebied Achterhoek	Reflectiebijeenkomst met betrokkenen in casusgebied
Werksessie, 18-11-2019	Programma	Reflectiebijeenkomst LNV-verbinders
Werksessie, 21-11-2019	Programma	Reflectiebijeenkomst programmaorganisatie
2020	Thema bijeenkomst	Toelichting
Werksessie, 14-01-2020	Gebied Van Gogh Nationaal Park (i.o.)	Reflectiebijeenkomst met betrokkenen in casusgebied
Werksessie, 04-02-2020	Gebied Westerkwartier	Reflectiebijeenkomst met betrokkenen in casusgebied
Werksessie, 24-02-2020	Gebied Aldeboarn-De Deelen	Reflectiebijeenkomst met betrokkenen in casusgebied
Werksessie, 17-06-2020	Programma	Werkbijeenkomst 'PBL/VU Lerende Evaluatie IBP VP - Werksessie met de gebieden' (met toepassing transformatiedenkraam)
Werksessie, 18-06-2020	Programma	Werkbijeenkomst 'Lerende evaluatie Interbestuurlijk programma Vitaal Platteland: observaties', IBP VP-Werkplaats
Werksessie, 24-09-2020(a)	Programma	Werkbijeenkomst 'Verdiene aan diensten, KPI als model?' (met toepassing transformatiedenkraam), IBP VP-Werkplaats
Werksessie, 24-09-2020(b)	Programma	Werkbijeenkomst 'Van gebiedsgericht experiment of pilot naar generiek beleid' (met toepassing denkraam), IBP VP-Werkplaats
Werksessie, 15-10-2020	Gebied Aldeboarn-De Deelen en Gebied Westerkwartier	Reflectiebijeenkomst in het kader van interview (met toepassing transformatiedenkraam)
Werksessie, 16-10-2020	Gebied Achterhoek	Reflectiebijeenkomst in het kader van interview (met toepassing transformatiedenkraam)
Werksessie, 22-10-2020	Programma	Reflectiebijeenkomst in het kader van interview (met toepassing transformatiedenkraam)
Werksessie, 29-10-2020	Gebied Van Gogh Nationaal Park (i.o.) en Zuidoostelijke Zandgronden	Reflectiebijeenkomst in het kader van interview (met toepassing transformatiedenkraam)

Werk sessie, 09-11-2020(a)	Gebied Achterhoek	Reflectiebijeenkomst in het kader van interview (met toepassing transformatiedenkraam)
Werk sessie, 09-11-2020(b)	Gebied Zuidoostelijke Zandgronden	Reflectiebijeenkomst in het kader van interview
Werk sessie, 11-11-2020	Gebied Westerkwartier	Reflectiebijeenkomst in het kader van interview (met toepassing transformatiedenkraam)
Werk sessie, 20-11-2020	Gebied Van Gogh Nationaal Park (i.o.)	Reflectiebijeenkomst in het kader van interview (met toepassing transformatiedenkraam)
Werk sessie, 25-11-2020	Gebied Aldeboarn-De Deelen	Reflectiebijeenkomst in het kader van interview (met toepassing transformatiedenkraam)
Werk sessie, 03-12-2020(a)	Programma	Werkbijeenkomst 'Samen zoeken naar perspectief voor de landbouw' (met toepassing transformatiedenkraam), IBP VP-Werkplaats
Werk sessie, 03-12-2020(b)	Programma	Werkbijeenkomst 'recreatief grid' (met toepassing denkraam), IBP VP-Werkplaats
Werk sessie, 03-12-2020(c)	Programma	Mentimetersessie 'Welke barrières ziet PBL in hun Lerende Evaluatie in onze gebiedspraktijk, herkennen we dat?', IBP VP-Werkplaats
Werk sessie, 01-12-2020	Programma	Terugkoppeling en reflectie op concept conclusies
Werk sessie, 08-12-2020	Programma	Terugkoppeling en reflectie op concept conclusies
2021	Thema bijeenkomst	Toelichting
Werk sessie, 07-01-2021	Programma	Terugkoppeling en reflectie op concept conclusies
Werk sessie, 26-01-2021	Programma	Terugkoppeling en reflectie op concept conclusies
Werk sessie, 04-02-2021	Programma	PBL-seminar 'Handelingsperspectieven'

Toelichting: Gedurende de periode van maart 2019 tot en met maart 2021 heeft het onderzoeksteam van PBL en VU onder meer actief deelgenomen aan interne bijeenkomsten van de landelijke IBP VP-programmaorganisatie, de openbare IBP VP-Werkplaatsen en IBP VP-Webinars en -Cafés. De presentaties van de lerende evaluatie zijn te vinden op de PBL-website: <https://www.pbl.nl/vitaal-platteland/publicaties-en-presentaties>.

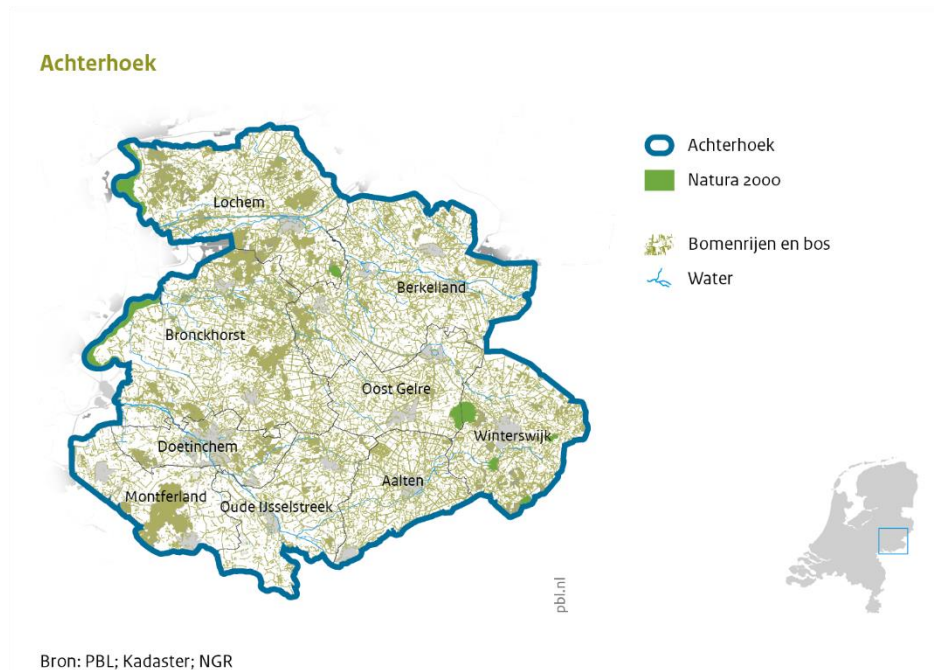
Bijlage A. De vijf geselecteerde gebieden (begin 2020)

Achterhoek

Situatie

De Achterhoek is te karakteriseren als een 'veedicht gebied'. De Achterhoek kampt dan ook met een mestoverschot, met een slechte waterkwaliteit en met verdroging. Bovendien is de Achterhoek een krimpregio, waar veel boeren stoppen, die desalniettemin economisch afhankelijk is van de landbouw en van toerisme. Ondanks de opgetreden schaalvergroting in de landbouw heeft de Achterhoek een deel van zijn landschappelijke kwaliteit en kleinschaligheid weten te behouden.

Kaart A.1



Ambitie

Het inhoudelijke doel van de gebiedspartners is het realiseren van de Achterhoek als de 'Scho(onst)e regio van Nederland'. De kern van het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP) in de Achterhoek is dat overheden de intentie hebben om als één overheid te opereren, zodat mensen die belemmeringen ervaren bij de uitvoering van goede plannen, niet worden doorverwezen naar andere overheden maar worden geholpen vanuit één overheid. Dit vraagt een nieuwe vorm van samenwerking tussen overheden, met als uiteindelijk doel het realiseren van de Achterhoek als de 'Scho(onst)e regio van Nederland'. De volgende subdoelen hebben prioriteit: vitaal vastgoed (tegengaan verloedering), kringlooplandbouw (verminderen van lekken in het systeem), en een nieuw verdienmodel voor boeren met betaling voor maatschappelijke doelen.

Organisatie

De Achterhoek bestaat uit negen gemeenten (Bronckhorst, Berkelland, Aalten, Doetinchem, Oost Gelre, Oude IJsselstreek, Winterswijk in de regio Achterhoek, aangevuld met Lochem en Montferland). In het IBP VP zijn de volgende partijen betrokken: Regiobureau Achterhoek, de negen gemeenten, waterschap Rijn en IJssel, de provincie Gelderland en het ministerie van LNV.

Bestuurlijk trekker van het IBP VP is Antoinet Looman, heemraad van het waterschap. Bestuurlijke afstemming verloopt via de Achterhoek Board (opgericht in september 2018). Hierin zijn vertegenwoordigd: drie wethouders (Berkelland, Aalten en Bronckhorst), VNO-NCW, Bouwend Nederland en industriële kring SIKA, Slingeland Ziekenhuis en SKB, Graafschap College en Achterhoekse woningbouwcorporaties.

De Board wordt gecontroleerd door een Achterhoekse raad met 49 leden. Elke partij die in een van de zeven gemeenteraden zit, levert één raadslid. Onder de Achterhoek Board functioneren zes thematafels. Het IBP VP valt onder de thematafel Circulaire Economie en Energietransitie. Aan de thematafel zijn vertegenwoordigd onder andere het waterschap, acht gemeenten, de provincie, LTO, Natuurmonumenten, Achterhoekse lokale energiecoöperaties en de regio Achterhoek. Het Rijk is hierin dus niet vertegenwoordigd.

Naast het IBP VP lopen in de Achterhoek ook andere gebiedsgerichte beleidsprocessen, waaronder de Regiodeal Achterhoek, Innovatieregio kringlooplandbouw (proefregio van de kringloopvisie van het ministerie van LNV) en een pilot van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De projecten van de Regiodeal Achterhoek komen ook terug in het IBP VP.

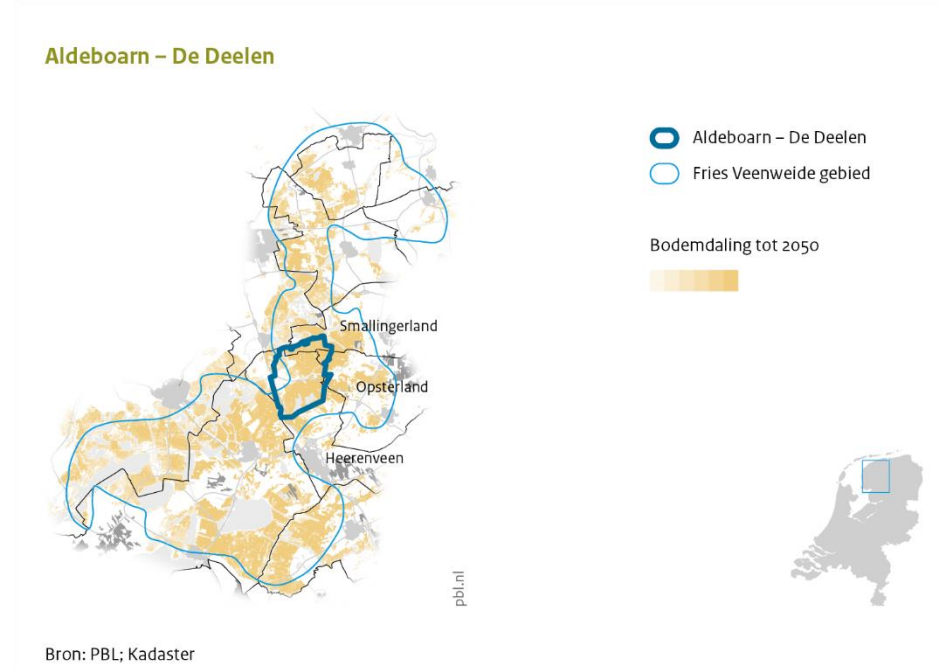
Aldeboarn-De Deelen

Situatie

Het gebied Aldeboarn-De Deelen is zo'n 5.000 hectare groot en vormt een onderdeel van het grotere Friese Veenweidegebied. De problematiek in het gebied is die van een klassiek veenweidegebied: de bodem daalt geleidelijk en zorgt daarmee voor een afname van de biodiversiteit en voor een grote uitstoot van CO₂ (door oxidatie van het veen als gevolg van ontwatering ten behoeve van de landbouw) (zie ook Van den Born et al. 2019). Het gebied is hoofdzakelijk landbouwgebied, met zo'n 60 agrarische bedrijven, hoofdzakelijk melkveehouders. Daarnaast ligt in het gebied het laagveenmoeras De Deelen, een afgegraven veengebied met hoofdzakelijk natte moerasnatuur. Van dit gebied is het grootste deel (514 hectre) aangewezen als Vogelrichtlijn- en daarmee Natura2000-gebied. Het natuurgebied is grotendeels in bezit van Staatsbosbeheer.

Het gebied Aldeboarn-De Deelen ligt voor het grootste deel in de gemeente Heerenveen. Daarnaast liggen delen van het gebied in de gemeenten Opsterland en Smallingerland. Het gebied omvat ook het historische dorp Aldeboarn (met zo'n 1.500 inwoners), gelegen aan het oude riviertje de Boarn. Aldeboarn heeft een beschermd dorpsgezicht.

Kaart A.2



Ambities en acties

De centrale ambitie zoals die vanuit het gebied is neergelegd in de Aanvraag IBP VP luidt het realiseren van 'een duurzaam ontwikkelperspectief' voor het gebied. Het streven is hierbij te komen tot een beperking dan wel terugdringing van de bodemdaling, een herstel van de biodiversiteit en een vermindering van de CO₂-uitstoot enerzijds, en een vernieuwde, vitale landbouw in het gebied anderzijds: natuurinclusief, circulair en zowel ecologisch als economisch duurzaam. Daarbij realiseren betrokkenen zich dat een dergelijke transitie een complexe opgave betreft. Er is daarbij behoefte aan ruimte (en financiën) om te experimenteren. Een en ander zal in onderlinge overeenstemming worden vastgelegd in een gebiedsplan.

De ambities betreffen daarnaast het versterken van de identiteit en daarmee de toeristisch-recreatieve aantrekkingskracht van het gebied, het versterken van de lokale leefbaarheid en het bijdragen aan de energietransitie.

Voorgenomen dan wel reeds in gang gezette acties betreffen onder andere experimenten ten aanzien van een flexibel beheer van het grondwaterpeil, waarbij gestreefd wordt naar een vernatting van het veengebied, experimenten met natuurinclusieve landbouw, een onderzoek naar verschillende verdienmodellen in de lokale melkveehouderij, het realiseren van een lokaal 'groenstation', de sanering en herbestemming van leegstaand (voormalig) agrarisch vastgoed. Daarnaast wordt op provinciaal niveau gewerkt aan de totstandkoming van een agrarische grondbank, waarmee met kavelruil agrarische bedrijven kunnen worden verplaatst en herbestemmingen (van landbouw naar natuur) kunnen worden gerealiseerd.

Organisatie

De aanvraag voor deelname aan het IBP VP vanuit het gebied Aldeboarn-De Deelen was een gezamenlijk initiatief van de Gemeenten Heerenveen en Opsterland, de Provincie Fryslân, het waterschap (Wetterskip Fryslân), de Stichting Beekdallandschap Koningsdiep-Nije Boarn en de agrarische gebiedscoöperatie It Lege Midden. De aanvraag bouwde voort op een reeds bestaande samenwerking van de stichting (bewoners) en de gebiedscoöperatie (boeren) met provincie, waterschap en andere maatschappelijke en terrein beherende organisaties (waaronder Staatsbosbeheer). In het IBP VP sloot het ministerie van LNV daarbij aan. Deze

samenwerking was het gevolg van de aanwijzing van dit gebied als 'kansrijk gebied' in de Friese Veenweidevisie, die in 2015 werd gepubliceerd. Daarmee is de organisatie in het gebied er al langer een 'van onderop'. Ook de ambities voor het gebied dateren al van 2016. Het gebied wordt in de Friese Veenweidevisie (2015) aangemerkt als 'kansrijk gebied' en kan daarmee worden beschouwd als een proefgebied waarin ervaringen kunnen worden opgedaan ten aanzien van de bredere veenweideproblematiek in Friesland. Om een en ander georganiseerd te krijgen wordt momenteel gewerkt aan de totstandkoming van een gebiedscommissie (met enig mandaat), met vertegenwoordigers van de betrokken partijen in het gebied.

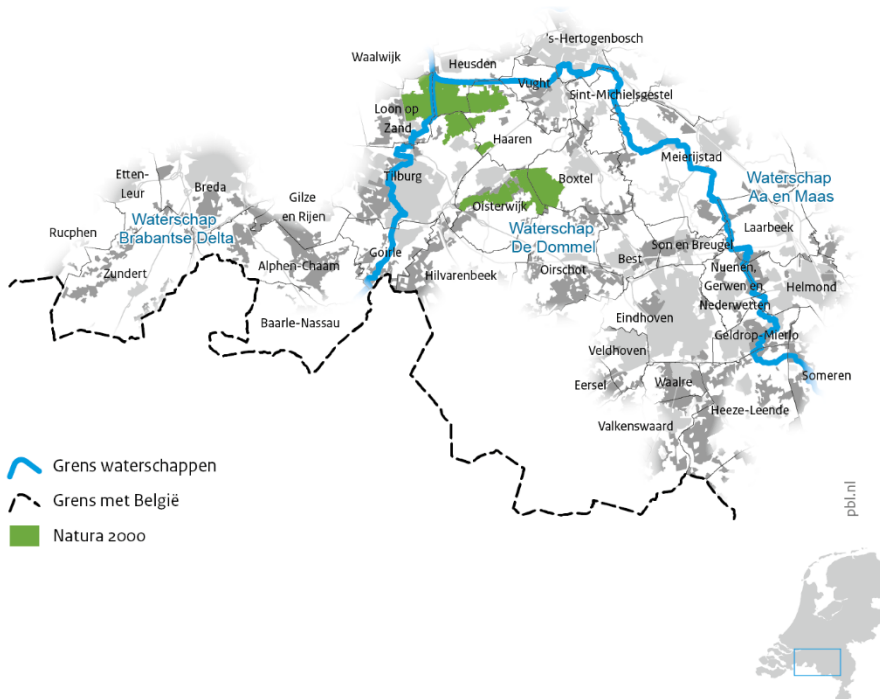
Van Gogh Nationaal Park in oprichting

Situatie

Het Van Gogh Nationaal Park in oprichting valt binnen de categorie 'natuur en samenleving gebied'. Het National Park is te karakteriseren als de 'groene binnentuin' tussen vijf grote Brabantse steden (Den Bosch, Helmond, Eindhoven, Tilburg en Breda). Het gebied omvat drie grote Natura2000-gebieden: Kampina, Oisterwijkse Bossen en Vennen, en Loonse en Drunense Duinen. Het gebied kent een grote dynamiek in de agrarische sector: de beschikbaarheid van landbouwgrond neemt af, de intensivering van het grondgebruik neemt toe en minder intensief boerende melkveehouders stoppen met hun bedrijf.

Kaart A. 3

Van Gogh NP io



Bron: PBL; Kadaster; NGR

Ambitie

De ambitie in het gebied is om, naast het realiseren van het Nationaal Park, met het streekproduct 'Brabants Bodem' de minder intensieve boeren een verdienmodel te geven en de verbinding tussen stad en platteland te versterken. Er wordt gestreefd naar een economisch

en ecologisch duurzaam gebied waar stad en platteland met elkaar verbonden zijn en waar de functies natuur, water, landbouw en steden op de juiste plek liggen en waarbij ruimtelijke kwaliteit en verdienvermogen (van boeren) leidend zijn bij de aanpassing aan (klimaat)verandering en de energietransitie.

Bij het realiseren van de ambitie worden drie grote opgaven onderscheiden: de transitie naar een natuurinclusieve kringlooplandbouw, het herstel van natuur en milieu, en de ontwikkeling van een merk voor streekproducten 'Brabants Bodem' waarbij het lokale bedrijfsleven en de consumenten betalen voor de extra inspanningen van de boeren, die zorgen voor hoogwaardig voedsel en voor een gezonde bodem, schone lucht, schoon water en meer biodiversiteit.

Organisatie

Het gebied bestaat uit 50.000 hectare aan landschap, onderverdeeld in drie 'schillen': de natuurgebieden (o.a. de drie Natura2000 gebieden), het agrarische cultuurlandschap daar omheen, en de 'groene binnentuin' van de vijf steden Den Bosch, Helmond, Eindhoven, Tilburg en Breda (inclusief Etten en Zundert).

Het gebied omvat 24 gemeenten, waarbij de steden onderdeel zijn van het gebied. Het project Brabants Bodem is een van de pijlers van het Van Gogh NP i.o. Het ministerie van LNV is via het IBP VP partner in het project Brabants Bodem. De Lerende Evaluatie maakt geen onderscheid tussen het Van Gogh NP i.o. en het project Brabants Bodem.

Betrokken partijen in het gebiedsproces zijn: het bedrijfsleven (waaronder ZLTO, de Rabobanken Oost en Midden-Brabant, Eindhoven Airport en de VNO-NCW Brabant Zeeland), maatschappelijke organisaties (waaronder Brabants Landschap, Natuurmonumenten, Brabants Particulier Grondbezit, Van Gogh Brabant en VisitBrabant) en overheden: 24 gemeenten, drie waterschappen en de provincie Noord-Brabant.

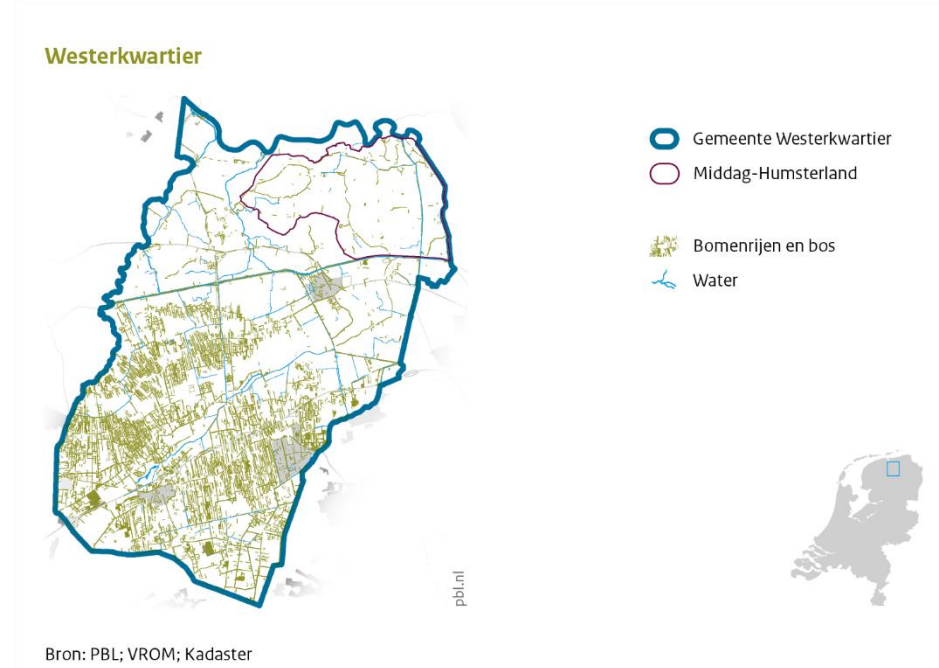
De Stuurgroep Brabants Bodem bestaat uit: Waterschap de Dommel, Gemeente Tilburg, Provincie Noord-Brabant, Collectief Agrarisch Natuurbeheer Midden-Brabant, ZLTO, Brabants Landschap, BMF, Van Gogh Nationaal Park i.o., Agrifood Capital, Rabobank, Louis Bolk Instituut, Ministerie van LNV.

Westerkwartier

Situatie

Het gebied Westerkwartier (provincie Groningen) bestaat landschappelijk gezien uit twee delen. Het noordelijke Middag-Humsterland bestaat uit twee voormalige Waddeneilanden en kleigronden, en is een (voormalig) Nationaal Landschap. Het zuidelijk Westerkwartier is een coulisselandschap dat vooral uit zandgronden bestaat. De plattelandseconomie bestaat in het Westerkwartier voornamelijk uit de landbouw, hoofdzakelijk melkveehouderij (en een klein deel akkerbouw in het zuiden).

Kaart A.4



Ambitie

Het Westerkwartier heeft als ambitie om koploper te worden op het gebied van natuur- en landschapsinclusieve landbouw. Het gebied zet daarbij in op het ontwikkelen van een of meer regionale ketens, om te laten zien dat het anders kan en energie aan te wakkeren in het gebied. Door een regionaal agrarisch netwerk te creëren hebben agrariërs meer mogelijkheden om hun eigen verdienmodel te bepalen in plaats van afhankelijk te zijn van een lineaire keten. Dit moet ten goede komen aan het inkomen van boeren, het landschap en de natuur. Het doel in het IPB VP is om de plannen verder te concretiseren en goede, opschalbare manieren van natuurinclusieve landbouw te vinden, die zowel financieel als ecologisch voordeel opleveren. Hiervoor is een goede samenwerking in het gebied noodzakelijk.

Organisatie

Het Westerkwartier als IBP VP-gebied wordt begrensd door de grenzen van de gelijknamige gemeente (in 2019 is de gemeente Westerkwartier ontstaan door een fusie van vier gemeenten). Betrokken partijen zijn de gemeente Westerkwartier, Waterschap Noorderzijlvest, Provincie Groningen, het ministerie van LNV, Gebiedscoöperatie Westerkwartier, Collectief Groningen West en LTO Noord. De Gebiedscoöperatie Westerkwartier heeft meerdere bijeenkomsten en groepen opgezet om na te denken over de ontwikkeling van het gebied, bijvoorbeeld de verbinding tussen stad en platteland en behoud van het landschap. Uit deze bijeenkomsten en ontwikkelingen zijn enkele plannen naar voren gekomen, maar om de energie die er was aan te jagen heeft de provincie Groningen het gebied ingediend als IBP VP-gebied.

Het IBP VP heeft een overkoepelende rol in het gebied Westerkwartier. Alle leden in de werkgroep zijn ook betrokken in andere programma's, projecten of andersoortige ontwikkelingen in het gebied. De IBP VP-werkgroep wil daarmee niet alleen het IBP VP organiseren in het gebied, maar ook een coördinerende groep zijn met betrekking tot andere programma's in de regio. Zo wordt het Westerkwartier één van de kennisgebieden in de Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw Noord Nederland en heeft de Provincie nog haar eigen Provinciaal Programma Duurzame Landbouw 2017-2020 lopen. Het Collectief Groningen West en LTO doen mee met projecten voor het ontwikkelen van nieuw GLB-beleid (Pilot Hoe? Zo!). Het

Waterschap heeft een aantal projecten lopen die gevolgen hebben voor landschap en natuur, zoals Topsoil, Gouden Gronden en Project Weide en Water. De gebiedscoöperatie is bezig op het vlak van regionale ketens (het ontwikkelen van haar lokale fabriek Food Factory) en landschap (Ontwikkelend Landschap Middag-Humsterland, in samenwerking met de gemeente Westerkwartier).

Naast een inhoudelijke ambitie is er ook een ambitie om te komen tot nieuwe bestuurlijke verhoudingen en afstemming in het gebied. Zo zoekt de recent gevormde fusiegemeente Westerkwartier een nieuwe rol in verhouding tot de provincie. Contact met het Rijk wordt als belangrijk gezien om methodes voor natuurinclusieve landbouw te kunnen ontwikkelen en op te schalen, en via het IBP VP is ook het Waterschap aangehaakt.

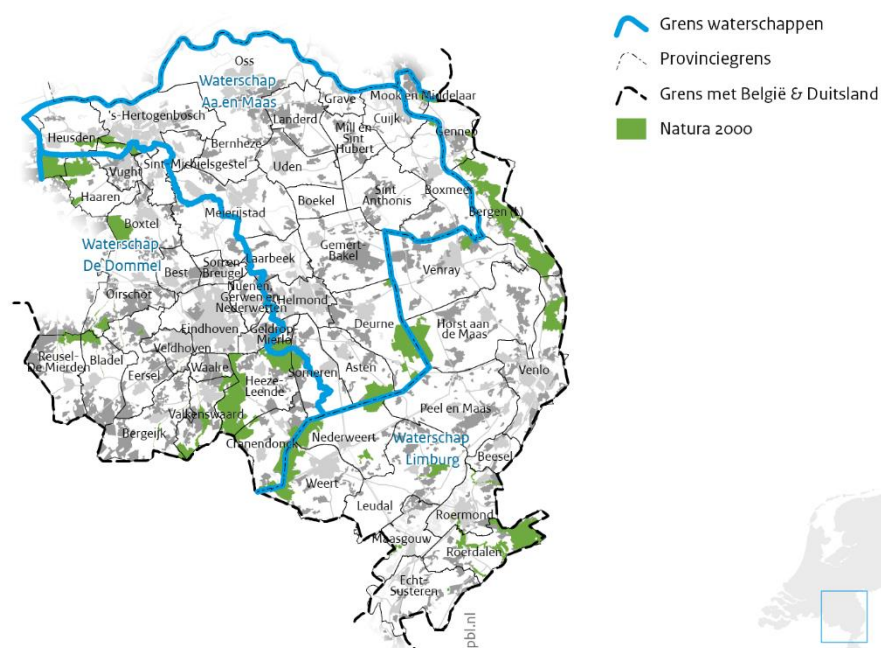
Zuidoostelijke zandgronden

Situatie

De Zuidoostelijke zandgronden (NOVI-gebied De Peel) bestaat uit de Brabantse en Limburgse hoge zandgronden met een hoge dichtheid aan veehouderij, gecombineerd met kwetsbare natuurgebieden.

Kaart A.5

Zuidoostelijke Zandgronden



Bron: PBL; Kadaster; NGR

Ambitie

De betrokken overheden in het gebied constateren dat er in deze regio veel op het landelijk gebied afkomt. De uitdagingen in het gebied worden omvat door verschillende gebiedsprocessen, waarvan het IBP VP er één is. Het gebied wordt daarnaast genoemd als 'NOVI-gebied', er is een warme saneringsregeling voor de varkenshouderij, en er ligt een grote opgave ten aanzien van de Natura2000-gebieden en de energietransitie (RES).

De bestuurders in dit gebied verkennen de mogelijkheid om toe te werken naar een overkoepelede interbestuurlijke en provinciegrens overstijgende samenwerking die al deze trajecten overziet en de integraliteit bewaakt. Het IBP VP wordt hiervoor als impuls gezien. Concreet zet het gebied in op zes (vijf volgens documenten, zes volgens geïnterviewde respondenten) proeftuinen (met een lopende projectenportefeuille) en zorgt het dat er meer proeftuinen en projecten op de plank komen. Het gaat om de volgende proeftuinen: AgroProeftuin de Peel, Living Lab Vredepeel, de Levende Beerze, Innovatiepark De Vlier en Troprijt/Kroonvennen.

Organisatie

In het complexe gebiedsproces zijn veel bestuurlijke en maatschappelijke partijen betrokken: ministerie van LNV, Metropoolregio Eindhoven (MRE), Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, Provincie Noord-Brabant, Provincie Limburg, Regio Noordoost Brabant, Regio Noord Limburg, Regio Midden Limburg, Waterschap Aa en Maas, Waterschap De Dommel en Waterschap Limburg. Er wordt in het gebied in meer of mindere mate intensief samengewerkt in de verschillende regio's (twee in Brabant, twee in Limburg). In het gebied wordt het IBP VP gezien als een middel om tot een betere en ook provinciegrensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking te komen.

Bijlage B. Verloop acties op programmaniveau

Overzicht van de programma-acties van het IBP VP en relevante ontwikkelingen in de beleidscontext in de periode van oktober 2017 tot en met april 2021.

	Datum	Actie	Beleidscontext / Programma / gebieden
	Okt 2017	IBP aangekondigd in Regeerakkoord-Rutte III 'Vertrouwen in de toekomst'	Beleidscontext (IBP)
Oriëntatie en opbouw programma (januari 2018 – februari 2019)			
	Feb 2018	Getekend landelijke samenwerkingsovereenkomst IBP overall programma met daarin opgave 4 'Naar een Vitaal Platteland' door vier overheden	Beleidscontext (IBP)
	Maart 2018	Verkiezing gemeenteraden	Beleidscontext (bestuur)
	Maart 2018	Selectie 15 'kansrijke' gebieden op voordracht van provincies	Programma
	Juli 2018	Getekend landelijk Samenwerkingsovereenkomst IBP VP met daarin selectie gebieden en programmadoelen	Programma
	Sep 2018	Oprichting LNV afdeling Gebieden en komst LNV-verbinders	Beleidscontext / Programma
	Sep 2018	Plan van aanpak programma IBP VP gepresenteerd in landelijke bijeenkomst met vertegenwoordigers van 15 gebieden	Programma / gebieden
	Okt 2018 – April 2019	Startgesprekken met vier overheden in de gebieden en programma (opdrachtgevers en LNV-verbinders)	Programma / gebieden
	Feb 2019	Installatie landelijke werkgroepen met vertegenwoordigers van vier overheden	Programma
Opzet en uitvoering programma in gebieden (februari 2019 – december 2020)			
	Jan 2019	Klimaatdebat met tafel 'landbouw en landgebruik' (o.a. over CO ₂ in veenweiden)	Beleidscontext (VP)
	Feb 2019	1 ^e Werkplaats Achterhoek: 'opstarten van samenwerking en gebiedsproces'	Gebieden
	Maart 2019	Verkiezingen provincies en waterschappen	Beleidscontext (bestuur)
	Maart 2019	Handreiking dynamisch programma voor gebieden	Programma / gebieden
	Apr 2019	1 ^e versie gebiedsplannen, ingediend door 14 gebieden (uitzondering gebied Foodvalley)	Gebieden
	April – Mei 2019	Reflectiesessies vanuit Rijk (interdepartementaal) en wetenschap op gebiedsplannen	Programma / gebieden
	Mei 2019	2 ^e Werkplaats Zuidoostelijke Zandgronden: 'dynamisch programmeren'	Gebieden
	Mei 2019	2 ^e versie gebiedsplannen	Gebieden
	Juni 2019	Inventarisatie verzoek bijdrage Rijksgeld (40 mln) vanuit de gebieden	Gebieden
	Sept 2019	Bestuurlijke Werkplaats Hollands Utrecht Veenweiden: 'bestuurlijk schakelen'	Programma / Gebieden
	Sept 2019	LNV-brief over inzet Rijksgeld voor de gebieden	Programma
	Okt 2019	3 ^e Werkplaats Zuidwestelijke Delta: 'werken als één overheid'	Gebieden
	Okt 2019 - Jan 2020	Start ontwikkeling samenwerkingsafspraken per gebied	Gebieden

Okt 2019 – Feb 2020	Stikstofcrisis n.a.v. gerechtelijk uitspraak PAS-regeling met boerenprotest en TK-debat met voorwaarden vanuit Rijk aan samenwerking met andere overheden	Beleidscontext (landbouw)
Nov 2019	4 ^e Werkplaats Friese Veenweiden: 'samenwerken met maatschappelijke partners'	Gebieden
Dec 2019	LNV Tweede Kamerbrief voortgang programma IBP VP	Programma
Jan – Feb 2020	Discussie over vorm uitkering rijksgeld naar gebieden; ondertekening samenwerkingsafspraken met gebieden vanuit Rijk tijdelijk stopgezet	Programma / Gebieden
Jan – Feb 2020	Lerende Evaluatie IBP VP reflectiesessie met (casus) gebieden	Programma / Gebieden
Feb 2020	IBP VP bijdrage in AEF 'Onderzoek naar de ervaringen met twee jaar IBP'	Programma
Maart 2020	LNV brief naar gebieden over uitkering Rijksgeld en samenwerkingsafspraken	Programma / Gebieden
[Maart 2020]	IBP Werkplaats 'meters maken in de regio' themaworkshops op inhoud type gebieden en governance, voor zowel bestuurders als gebiedswerkers [geannuleerd door Coronacrisis]	Programma / Gebieden
April 2020	IBP VP presentatie in IPO BAC Natuur over nieuwe programma Natuur	Programma
April/Mei 2020	IBP VP webinars Rijk-Regio's op thema's veedichte gebieden, veeweiden, erfgoeddeal en verduurzaming landbouw (online)	Gebieden
Mei 2020	PBL/VU 'Evaluatiekader Lerende evaluatie IBP VP' + PBL website vitaal platteland	Programma
Juni 2020	IBP VP voortgangsnotitie naar gebieden	Programma / Gebieden
Juni/Juli 2020	IBP VP Webinars in gebieden: Zuidwestelijke Delta, Eems-Dollard, Heuvelland / Zuid-Limburg, Amsterdam Wetlands / Laag Holland	Programma / Gebieden
Juni 2020	PBL/VU Lerende evaluatie IBP VP: reflectiesessie met (casus) gebieden	Programma / Gebieden
Juni 2020	5 ^e Werkplaats Twente: 'Toekomstbestendige landbouw in een mooi landelijk gebied' (online)	Programma / Gebieden
Juni 2020	PBL/VU 'Discussiedocument Lerende evaluatie IBP VP'	Programma
Juli 2020	IBP VP café op thema's, zoals samenwerken met agrariër	Gebieden
Juli 2020	IBP VP in LNV Tweede Kamerbrief 'Veenplan'	Beleidscontext / Programma
Aug 2020	LNV inzet Rijksfinanciering IBP VP: 'Regeling specifieke uitkering IBP-Vitaal Platteland'; Gebieden tekenen samenwerkingsovereenkomst tussen drie overheden en partijen; LNV tekent geen samenwerkingsovereenkomst met gebieden (past niet bij SPUK-regeling)	Programma / Gebieden
Aug 2020	IBP VP link in CROW/KpVV jaarprogramma 2021	Programma
Sept 2020	IBP VP in LNV 'Op weg met nieuw perspectief: Van visie naar resultaten'	Beleidscontext / Programma
Sept 2020	IBP VP reactie in rapport Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen 'Als één overheid: slagvaardig de toekomst tegemoet'	Programma
Sept 2020	IBP VP in BZK 'Uitvoeringsagenda Nationale Omgevingsvisie 2021-2024', bij Nationaal Programma Landelijk Gebied + NOVI-gebieden De Peel en Hollands Utrecht veenweiden	Beleidscontext / Programma / gebieden

	Sept 2020	6e Werkplaats 'Van interbestuurlijk afstemmen naar interbestuurlijk samenwerken' (online)	Programma / Gebieden
	Sept 2020	IBP VP bijdrage op Springtij Festival: integraal samenwerken aan gebiedsopgaven – perspectief vanuit De Peel	Programma / Gebieden
	Nov 2020	Gebieden hebben Rijksbijdrage ontvangen via Provinciefonds bij de provincies; provincies hebben passende regelingen voor uitkering naar gebieden	Gebieden
	Okt / Dec 2020	IBP VP-webinar op participatie gebieden en kennis	Gebieden
	Dec 2020	7 ^e Werkplaats Laag Holland (online)	Gebieden
Uitvoering in gebieden en afronding/overdracht programma (december 2020 – april 2021)			
	Feb 2021	8 ^e Werkplaats 'Handelingsperspectieven in het trappenhuis' (online)	Programma / Gebieden
	Maart 2021	IBP VP-webinars 'KPI's en doelgerichte beloning' en 'Interbestuurlijke gebiedsgerichte aanpak op de hoge zandgronden'	Programma / Gebieden
	Maart 2021	Verkiezing Tweede Kamer	Beleidscontext (bestuur)
	Maart/april 2021	PBL/VU Eindrapportage Lerende evaluatie IBP VP	Programma
	April / Dec 2021	Overdracht en borging IBP VP programma en IBP VP community in beleidsprogramma's en kennisinfrastructuur	Programma
	April 2021 - 2024	Uitvoering programma loopt door in gebieden	Gebieden

Bijlage C. Verzoekersbrief lerende evaluatie IBP Vitaal Platteland

#werkplaatsvitaalplatteland

Planbureau voor de leefomgeving
t.a.v. Prof. Dr. Ir J.T. Mommaas, directeur
Postbus 30314
2500 GH DEN HAAG

Datum: 4 juni 2019
Betreft: Verzoek Lerende evaluatie IBP Vitaal Platteland

Geachte heer Mommaas, *Beste Hans*

In de opgave Vitaal Platteland uit het Interbestuurlijk programma (IBP) werken ministeries, provincies, waterschappen en gemeenten samen als een overheid aan de ambitie: "economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland". Hiervoor zijn we in 15 kansrijke gebieden aan de slag. Om gezamenlijk te leren en ontwikkelen op deze vernieuwende aanpak, willen wij ons programma laten evalueren. Hierbij willen we geen toetsing achteraf, maar tussentijds leren en evalueren van onze aanpak, zowel op landelijk als op gebiedsniveau.

Op ons initiatief zijn wij vanaf december 2018 in gesprek hierover en in navolging hierop verzoeken wij het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) een lerende evaluatie uit te voeren t.b.v. het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP). Wij hechten zeer aan de onafhankelijke rol die het PBL heeft. In uw concept plan van aanpak d.d. 28 februari 2019 lezen wij het dubbele doel van de lerende evaluatie goed terug. Namelijk aansluiten bij de vraagstukken in de 15 gebieden om hen te laten leren en reflecteren op hun bottom up aanpak en collectief landelijk te leren op interbestuurlijk samenwerken, waarbij wij de inhoudelijke vraagstukken als motor voor de interbestuurlijke samenwerking zien.

Wij vragen u, in aanvulling op uw plan van aanpak, om extra aandacht te schenken aan een aantal vraagstellingen die voor ons van belang zijn. Deze hebben wij in april 2019 mondeling met u gedeeld:

- o Hoe sluiten we aan op de verander energie in de samenleving, slagen we daarin met onze aanpak?
- o Lukt het ons om synergie te vinden op de diverse transitie die spelen op het platteland en komen we los van de sectorale invulling? En weten we daarmee aan te sluiten bij de integrale belevingswereld van de mensen die wonen, werken en recreëren in de 15 gebieden.
- o Op welke wijze geven wij invulling aan het interbestuurlijk samenwerken en hebben wij met elkaar daarin taal, begrip en een andere manier van werken ontwikkeld? Explicitering is belangrijk voor ons, zowel op inhoud als proces.



Rijksoverheid



UNIE VAN
WATERSCHAPPEN

Correspondentieadres: Unie van Waterschappen Postbus 93218, 2509 AE Den Haag

- o Laat zien hoe we het doen, hoe we het wel of niet voor elkaar krijgen en zoek daarbij de scherpte op.

Verder zouden wij u willen vragen om de verschillende (lerende) evaluaties die u op dit moment uitvoert, zoals voor de Regiodeals en het Natuurpact, of uit gaat voeren te benutten voor deze lerende evaluatie.

Zoals besproken, hechten wij eraan dat de uitkomsten van deze lerende evaluatie worden gepubliceerd, zodat ook andere partijen kennis kunnen nemen en gebruik kunnen maken van de inhoud.

Contactpersoon vanuit het programma IBP VP is mw. O. van Kalles, programmamanager IBP VP. Overleg vindt plaats binnen de interbestuurlijke werkgroep Kennis en Onderzoek van het IBP VP. Namens onze vier partijen zal het ministerie van LNV de financieel administratieve afhandeling verrichten.

Tot slot beseffen wij ons terdege dat de onderzoekstijd kort is. Toch hopen we eind 2020 een zo goed mogelijk beeld te krijgen over hoe wij de interbestuurlijke samenwerking kunnen verbeteren om de inhoudelijke opgaves verder te kunnen helpen. En daarbij adviezen, aanbevelingen te krijgen hoe wij als één overheid met de mensen die wonen, werken en recreëren op het platteland verder kunnen werken aan een vitaal platteland.

Wij willen u bij voorbaat danken voor uw inzet en kijken uit naar de (tussentijdse) opbrengst van de lerende evaluatie IBP VP.

Met vriendelijke groeten,
namens de 4 opdrachtgevers voor het landelijk programma IBP VP,

Ministerie van LNV

Sander Band

VNG

Edward Stigter

IPO

Wim Brenkman

Unie van Waterschappen

Albert Vermuë



Rijksoverheid



UNIE VAN
WATERSCHAPPEN

Correspondentieadres: Unie van Waterschappen Postbus 93218, 2509 AE Den Haag

Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres:
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

www.pbl.nl
[@leefomgeving](https://twitter.com/leefomgeving)

APRIL 2021