

## 4.5 Een wereld achter de cijfers: participatieve monitoring van verduurzaming van de landbouw

*J.W.H. van der Kolk,  
Wettelijke Onderzoekstaken  
Natuur en Milieu  
A.M.E. Groot,  
Alterra, Wageningen UR*

Een bekend gezegde luidt ‘meten is weten’. In toenemende mate spreken beleidsmakers en managers over prestaties en resultaten in cijfers. Maar klopt het wel dat je alle ontwikkelingen in cijfers vast kunt leggen? En als er dan aan een resultaat een cijfer wordt gegeven, wat zegt dit cijfer dan eigenlijk? Om maar met de deur in huis te vallen: achter ieder cijfer zit een verhaal. Ook de cijfers verkregen via monitoring blijken in werkelijkheid niet altijd zo hard te zijn als ze op het eerste gezicht lijken. Dit essay laat aan de hand van de ‘Monitoring van verduurzaming van de Nederlandse landbouw’ zien, dat er methodieken om de voortgang van zo’n complex maatschappelijke proces in de vorm van verhalen in beeld te brengen.

### **Is meten wel altijd weten?**

‘Meten is weten’ is het gangbare principe achter de traditionele monitoring die wordt gebruikt om inzicht te krijgen in de behaalde resultaten van in gang gezette processen. Vooraf geformuleerde, meetbare doelen, geplande activiteiten en SMART-indicatoren zijn de basisinstrumenten van een dergelijke effectmonitoring. Deze vorm van effectmonitoring wordt sinds jaar en dag tot tevredenheid van velen als management tool gebruikt binnen projecten, organisaties en beleid ter bevordering van de efficiëntie en effectiviteit. Toch zitten er ook haken en ogen aan deze klassieke effectmonitoring die zichtbaar worden bij de zogeheten complexe processen. Dat zijn processen met vele interacterende actoren en factoren, onzekerheid, conflicten en risico’s zoals de grote vraagstukken waar wij vandaag de dag als maatschappij voor staan zoals globalisering, klimaatverandering of duurzame ontwikkeling.

Complexe processen zijn doelzoekend van aard. Het zijn afhankelijkheden en gedeelde toekomstbeelden die richting geven aan deze processen in plaats van voorafgestelde kwantitatieve doelen zoals bij relatief eenvoudige projecten. Vertrouwen, reciprociteit, leren en onderhandelen zijn de nieuwe drijfveren achter complexe processen. Sociaal kapitaal en gezamenlijke actie. Dit alles laat zich niet eenvoudig in cijfers uitdrukken. Dat het dan ook lastig is om met effectmonitoring complexe processen zichtbaar en bespreekbaar te maken mag duidelijk zijn. Maar is er een alternatief...?

Als antwoord op deze vraag gaan we in dit essay in op een zogeheten participatieve monitoringsbenadering die kwalitatief en interpretatief van aard is. Als praktijkvoorbeeld van een participatieve monitoring beschrijven we de ‘sectorialogen als (aanvullende) methodiek voor het monitoren van de verduurzaming van de Nederlandse landbouw’. Hiermee illustreren we een monitoringsmethodiek met potentie voor het in beeld brengen en bijsturen van complexe processen en lichten we in dit essay een tipje van de sluier op van de wereld achter de (landbouw)cijfers.

### **Participatieve monitoring: interpretatief, kwalitatief en gericht op leren**

Wat maakt een participatieve monitoring nu anders dan een effectmonitoring? De klassieke effectmonitoring veronderstelt objectief te zijn en niets dan de feiten te presenteren. Een participatieve monitoring daarentegen gaat er vanuit dat de uitkomsten van de monitoring de resultante zijn van een zingevingsproces van betrokken partijen, die allen verschillende percepties en waarden vertegenwoordigen.

Een effectmonitoring wordt gedreven door een sterke behoefte of verplichting om verantwoording aan derden af te leggen. Degenen aan wie verantwoording moet worden afgelegd drukken uiteindelijk een grote stempel op het vaststellen van de parameters die worden gemonitord. Een participatieve monitoring heeft veel minder een afrekenmentaliteit, maar vooral een leermentaliteit met als centrale vraag 'wat moet er gebeuren om zaken een bepaalde richting op te doen bewegen?'. Bij een participatieve monitoring zijn het vooral de directe betrokkenen die de monitoringsagenda definiëren. Via een onderhandeling bepalen de betrokkenen wat er op dat moment voor hen van belang is om over te leren ter verbetering van hun handelen in de toekomst<sup>1</sup>. In een participatieve monitoring is dus alle ruimte om onverwachte trends of uitkomsten te bespreken. Het zijn niet alleen de geplande resultaten die centraal staan zoals het geval is bij een effectmonitoring. Een participatieve monitoring vertoont dan ook een co-evolutionair karakter: de monitoringsonderwerpen veranderen mee met de ontwikkelingen in het te bestuderen proces.

Omdat bij een participatieve monitoring de beoogde doelen niet centraal staan, spelen indicatoren een ondergeschikte rol. Bij een effectmonitoring daarentegen vormen indicatoren de belangrijkste instrumenten voor het verzamelen en presenteren van de benodigde data. De praktijk laat echter nogal wat beperkingen zien van het gebruik van indicatoren<sup>2</sup>. Zo geven indicatoren meestal geen inzicht in ambities, (verborgen) agenda's of angsten van betrokkenen. Terwijl het wel belangrijke drijfveren zijn voor het in actie komen. Ook complexe maatschappelijke ontwik-

kelingen zoals het fenomeen 'maatschappelijke acceptatie van een landbouwsector' blijken moeilijk meetbaar of inzichtelijk te maken met (een set van enkele) indicatoren. Maatschappelijke acceptatie is namelijk een resultaat van verschillende in gang gezette processen en vormt daarmee een complex geheel. Indicatoren en de bijbehorende cijfers geven slechts een indicatie over afzonderlijke onderdelen van de in gang gezette ontwikkeling. In een participatieve monitoring wordt soms ook gebruik gemaakt van indicatoren maar wel op een andere manier. Het zijn niet de buitenstaanders maar juist de directe betrokkenen zelf die vooraf bepalen welke indicatoren er gebruikt gaan worden in de monitoring. Het signaleren en het leren over ongeplande maar significante veranderingen blijft echter belangrijk in een participatieve monitoring<sup>3</sup>.

Het meest onderscheidende aan en de kracht van een participatieve monitoring ligt dan ook op het gebied van het gezamenlijk leren. In een participatieve monitoring vindt het leren door het delen van elkaars percepties, interpretaties en waardeoordelen door middel van een dialoog. Cijfermatige uitkomsten worden ingekleurd met verhalen en verschillende waarheden. Het gezamenlijk interpreteren en waarden van resultaten en veranderingen, inclusief de verrassingen, stimuleert het ontwikkelen van nieuwe inzichten voor de toekomst en helpt ook het ontstaan van betrokkenheid. Het leren kan vrij oppervlakkig zijn, bijvoorbeeld in de vorm van informatie-uitwisseling. Maar het leren kan ook diepgaand zijn als de betrokkenen hun eigen en elkaars doelen en uitgangspunten ter discussie durven te stellen. Juist een discussie over verschillen in

*Het meest onderscheidende aan en de kracht van een participatieve monitoring ligt dan ook op het gebied van het gezamenlijk leren*

inzichten en uitgangspunten stimuleren het bijstellen van denken en handelen.

In 2006 zijn er gestructureerde sectordialogen uitgevoerd voor het monitoren van de verduurzaming van de Nederlandse landbouw. De methodiek die hiervoor is gebruikt is een voorbeeld van een participatieve monitoring die kwalitatief van aard is en gericht op leren.

#### **Gestructureerde sectordialogen als participatieve methodiek voor het monitoren van de verduurzaming van de Nederlandse landbouw**

Milieu problemen, uitbraken van dierziekten, problemen met dierenwelzijn en voedselschandalen hebben de landbouw in de jaren negentig getekend. In 2001 pleitte de Commissie Wijffels voor een 'herontwerp' van de veehouderij en het Nationaal Milieubeleidsplan 4 voor een 'transitie naar een duurzame landbouw'. In antwoord hierop heeft de Minister van LNV eind 2002 het Plan van Aanpak voor de Transitie naar een Duurzame Landbouw aangeboden aan de Tweede Kamer. Bij

het aanbieden van dit plan aan de Tweede Kamer heeft het ministerie toegezegd de voortgang naar een duurzame landbouw te monitoren.

De vraag was echter hoe dit te gaan monitoren. In eerste instantie is gezocht naar kwantitatieve gegevens. Deze zijn bijeengebracht in een update van de kwantitatieve monitoring 'Duurzame Landbouw in Beeld' 4. In 'Duurzame Landbouw in Beeld' zijn cijfers verzameld voor economische, ecologische én sociale indicatoren van de Nederlandse land- en tuinbouwsectoren: een typisch voorbeeld van een effectmonitoring dus. In 2006 constateerde onder andere het ministerie van LNV dat 'Duurzame Landbouw in Beeld' onvoldoende beeld gaf over de voortgang van de ontwikkeling naar een meer duurzame landbouw, omdat de kwantitatieve resultaten van de monitoring niet goed geïnterpreteerd konden worden omdat er door het beleid en verschillende sectoren nog niet voor alle duurzaamheidsthema's concrete ambitieniveaus vastgesteld waren. Bovendien waren niet voor alle duurzaamheidsthema's

#### **Aanpak gestructureerde sectordialogen in vogelvlucht**

In de periode april - juni 2006 zijn voor zes landbouwsectoren (varkenshouderij, melkveehouderij, pluimveehouderij, glastuinbouw, akkerbouw en opengrondstuintbouw) dialogen georganiseerd. Een sector werd breed opgevat en gezien als een bedrijfstype binnen de primaire land- en tuinbouw waarin agrarische ondernemers, toeleveranciers en afzetpartijen centraal staan, maar waar ook overheden, maatschappelijke organisaties en onderwijs- en onderzoeksinstellingen bij betrokken zijn 5, 6.

In de dialogen zijn de betrokkenen uit die sectoren met elkaar in gesprek gegaan over de ontwikkeling naar een duurzame landbouw. De methodiek is voor alle zes dialogen gelijk geweest en is zodanig opgezet dat de resultaten van deze dialogen als nulmeting kunnen worden gebruikt. De deelnemers is gevraagd naar:

1. hun ambities voor 2020,
2. welke acties nodig zijn om de ambities te kunnen bereiken,
3. hoe de huidige situatie wordt beoordeeld in het licht van de gestelde ambities.

indicatoren beschikbaar en was het onbekend welke betrokken partijen bepaalde cijfers op welke manier beoordelen aangezien een oordeel over duurzaamheid vooral een waardeoordeel is. Er rezen dan ook vragen als ‘welke gegevens zijn nu echt van belang?’, en ‘hoe moeten de betrokken partijen de voortgang van de ontwikkeling naar een duurzame landbouw interpreteren?’. Om dit te kunnen doen is een aanvullende monitoringsmethodiek ontwikkeld in de vorm van gestructureerde sectordialogen. Deze methodiek heeft een sterk participatief, interpretatief en kwalitatief karakter. In 2006 is een aantal sectordialogen uitgevoerd met de volgende doelen:

1. Inzicht krijgen in de percepties/beelden van de betrokken partijen over de verduurzaming van de landbouw.
2. Inzicht krijgen in de overeenkomsten en verschillen in de ambities van de betrokken partijen met betrekking tot duurzaamheid.
3. Het stimuleren van leren over het verduurzamen van de landbouw door de deelnemers aan de dialogen. Dit laatste voerde het ministerie van LNV als belangrijk punt op.

Vanuit een monitoringsperspectief is het interessant om te kijken wat de sectordialogen als monitoringsaanpak hebben opgeleverd en waar de verschillen en meerwaarde liggen t.o.v. de kwantitatieve monitoring ‘Duurzame Landbouw in Beeld’.

#### **Wat hebben de sectordialogen nu opgeleverd?**

##### *Inzicht in de diversiteit aan beelden en ambities*

De aanpak van de sectordialogen is gericht geweest op het verkrijgen van inzicht in de diversiteit aan percepties, waardeoordelen en ambities.

Zowel de uitnodigingstrategie van de deelnemers aan de dialoog als de procesfacilitatie tijdens de dialogen hebben dit inzicht gestimuleerd. De dialogen hebben verschillen in beelden tussen stakeholders uit dezelfde sector, tussen stakeholders van verschillende sectoren, maar ook tussen dezelfde stakeholders van verschillende sectoren expliciet gemaakt. Compromissen en gemiddelden, zoals in Duurzame Landbouw in Beeld, zijn niet gezocht.

Inzicht in verschillen in percepties en ambities tussen stakeholders en tussen sector faciliteert het gericht ontwikkelen van specifieke (beleids-)strategieën.

##### *Subjectieve resultaten*

Tijdens de dialogen werden de deelnemers gestimuleerd een eigen betekenis te geven aan de te bereiken doelen en aan de beoordeling van de huidige situaties. De betrokkenen keken ieder vanuit hun eigen referentiekader aan tegen successen, trends, problemen en uitdagingen binnen de sector. Zo stelde een van de primaire producenten tijdens de ‘melkveehouderij-dialoog’ dat hij vond dat de melkveehouderij niet hoger dan een 4 scoorde in haar weg om de ambities voor 2030 te behalen. Andere stakeholders, in dit geval de niet-agrarische ondernemers, vonden dat er al redelijk veel was gebeurd in het licht van de gestelde ambities. Zij vonden dat de melkveehouder de sector te laag schatte.

Dit voorbeeld laat duidelijk zien dat de resultaten van een participatieve monitoring sterk beïnvloed worden door de deelnemende personen en dus subjectief van aard zijn. De inzichten die verkregen zijn via de dialogen over de verduurzaming van de sectoren zijn gebaseerd op de uitingen van

*Inzicht in verschillen in percepties en ambities tussen stakeholders en tussen sector faciliteert het gericht ontwikkelen van specifieke (beleids-)strategieën.*

*De dialogen laten meer verschillende ambities zien dan de kwantitatieve monitoring*

de deelnemende personen. Zo kan het privéleven doorwerken in de resultaten van de dialogen. Ook de hype van de dag en de perceptie over wat er op dat moment in de maatschappij leeft hebben de uitkomsten van de dialogen gekleurd.

#### *Leren*

Een van de doelen van de dialogen was het stimuleren van leren over duurzaamheid door de betrokken partijen. De dialogen hebben onder de deelnemers geleid tot een grotere bewustwording over elkaars ambities en doelen en onderliggende motieven. De dialogen hebben bestaande relaties ondersteund en nieuwe contacten en uitwisselingen gestimuleerd. Of dit leren naast nieuwe inzichten ook tot vernieuwend handelen zal leiden, is nog de vraag...

In de praktijk van de sectordialogen bleek het moeilijk om het zogenaamde kritisch leren te realiseren. De omvang en frequentie van de dialogen is te gering geweest om van diepgaand leren te kunnen spreken: een vorm van leren waarin kritisch gereflecteerd wordt op elkaars doelen en vooronderstellingen en op die van jezelf. Kritisch leren is leren met impact op eigen handelen. De ervaring met de sectordialogen laat zien dat een participatieve monitoring het leren over elkaars percepties, beweegredenen en ervaring mogelijk maakt. Het stimuleren van kritisch leren vraagt echter een intensief participatief monitoringsproces<sup>6</sup>.

#### **Kwantitatieve monitoring versus kwalitatieve monitoring**

Met het kwalitatieve beeld van de sectordialogen van 2006 voor ogen en het feit dat het om een nulmeting ging, heeft het ministerie van LNV aan het Planbureau voor de Leefomgeving

gevraagd om de resultaten van de dialogen 'in perspectief' te plaatsen<sup>7</sup>. Het MNP heeft de uitkomsten van de dialogen vervolgens vergeleken met ambities en doelen in nota's en rapporten, en met cijfers uit Duurzame Landbouw in Beeld<sup>4</sup>. Er is gekeken of de ambities in de afgelopen jaren veranderd zijn, maar vooral ook of ambities uit de dialogen terug te vinden zijn in de officiële cijfers.

Vanuit een monitoringsperspectief is het interessant om te kijken of de dialogen nu meer informatie of juist een ander type informatie hebben opgeleverd dan dat we uit de cijfers hebben kunnen afleiden. Het antwoord is ja: het blijkt dat niet alle ambities uit 'Duurzame Landbouw in Beeld' te herleiden zijn. De dialogen laten meer verschillende ambities zien dan de kwantitatieve monitoring. Zo bleek voor de meeste sectoren het geringe animo van studenten voor het groene onderwijs als een urgente kwestie gezien te worden waarvoor snel actie opgezet zou moeten worden. In de kwantitatieve monitoring Duurzame Landbouw in Beeld is dit onderwerp niet genoemd. Het ligt daarmee voor de hand om een indicator toe te voegen aan de set in Duurzame Landbouw in Beeld die iets zegt over de kennisontwikkeling.

Verder komt tijdens de dialogen heel duidelijk naar voren welke aspecten nu echt belangrijk zijn voor de betrokkenen en welke niet. Duurzame Landbouw in Beeld laat met cijfers per indicator zien of iets verbeterd is of niet, maar niet welke indicatoren nu belangrijk zijn voor de betrokkenen. Zo wordt duidelijk dat inkomen en bedrijfsopvolging hele belangrijke factoren zijn voor de sectoren. Hier maken alle partijen zich echt

zorgen over. Opvallend hierbij is dat de cijfers juist laten zien dat het in economisch opzicht voor de sectoren beter ging het jaar voorafgaand aan de dialogen. Ook bleek dat het aantal bedrijven zonder bedrijfsopvolging niet schrikbarend was toegenomen. Met andere woorden, de cijfers laten zien dat het de sectoren economisch beter gaat, maar dit geeft de betrokkenen nog geen gevoel van vertrouwen. Dit is belangrijke informatie voor het beleid. Zonder vertrouwen in de financiële toekomst zullen ondernemers niet zomaar bereid zijn investeringen te doen in bijvoorbeeld maatregelen die voor het milieu belangrijk zijn. Dit voorbeeld illustreert een verhaal achter de cijfers, dat niet zomaar in een getal is uit te drukken.

#### **Kwalitatief én kwantitatief: een sterke combinatie**

Het mag duidelijk zijn dat niet alle informatie met behulp van dialogen boven tafel komt. Ook dialogen hebben zo hun beperkingen als monitoringsmethode. De dialogen hebben vooral informatie over drijfveren en denkwijzen opgeleverd. Deze aspecten geven een beeld van wat er binnen een groep speelt, maar kennen ook een duidelijke persoonlijke inslag. Of een drijfveer echter nu ook daadwerkelijk leidt of geleid heeft tot een concrete actie, en daarmee verbetering, is niet altijd duidelijk. Daarom blijven kwantitatieve metingen en cijfers belangrijk.

Beleidsmakers willen graag inzicht hebben in de voortgang van het verbeteren van complexe maatschappelijke vraagstukken. Traditioneel wordt hierbij vaak teruggesproken naar een kwantitatieve monitoring; immers meten is weten. Maar die cijfers geven inzicht in het verloop van de indicatoren afzonderlijk en minder in het proces als geheel en de menselijke drijfveren erachter. Als

aanvulling op de kwantitatieve monitoring is in dit essay de participatieve monitoring in de vorm van sectordialogen naar voren gebracht. Ook een participatieve monitoring kent beperkingen. Percepties, waardeoordelen en ambities worden sterk beïnvloed door de waan van de dag en de druk vanuit een groep. Daarom is het goed om bij monitoring van complexe maatschappelijke problemen terug te grijpen op een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve monitoring. De twee typen monitoring kunnen elkaar complementeren en versterken, zoals het volgende voorbeeld laat zien.

Uit de cijfers blijkt dat tot 2000 er een enorme winst is gehaald op milieugebied in de landbouw omdat de emissies van veel stoffen enorm zijn gedaald. Sinds 2001 zijn de trends nog wel dalend, maar over het algemeen neigen ze steeds meer naar stabiel<sup>4,6</sup>. Betekent die stagnatie nu dat langetermijndoelen niet gehaald worden, of is hier sprake van een tijdelijke stagnatie? Als we dan kijken naar de uitkomsten van de dialogen en met name naar de ambities, dan blijkt dat de ambitie om milieumaatregelen te treffen de laatste jaren niet is toegenomen. Betrokkenen zijn afwachtend en hebben de indruk dat het wel goed zal komen. De stagnerende trend die uit de cijfers blijkt komt dus overeen met een stagnatie in ambitie. De ambities zoals geformuleerd tijdens de dialogen vertellen dan ook het verhaal achter de cijfers.

Het voorbeeld van de monitoring duurzame landbouw laat zien dat zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve monitoring afzonderlijk niet voldoende zijn om een volledig beeld te geven van de eventuele voortgang. In combinatie komen ze in ieder geval een heel eind.

*Maar die cijfers geven inzicht in het verloop van de indicatoren afzonderlijk en minder in het proces als geheel en de menselijke drijfveren erachter*



