

De Maatschappelijke Dialoog  
rondom  
de Houtskoolschets en de  
Vermaatschappelijking van de  
Landbouw



De Maatschappelijke Dialoog  
Rondom de Houtskoolschets en de  
Vermaatschappelijking van de  
Landbouw

Dr. R.A. Werkman

Ir. A.S. Bruinsma

Prof. dr. ir. C.J.A.M. Termeer

Leerstoelgroep Bestuurskunde

Wageningen Universiteit

Mei 2009

De Maatschappelijke Dialoog rondom de Houtskoolschets en de Vermaatschappelijking van de Landbouw

Dr. R.A. Werkman  
Ir. A.S. Bruinsma  
Prof. dr. ir. C.J.A.M. Termeer

Wageningen, Wageningen Universiteit, Leerstoelgroep Bestuurskunde, mei 2009  
ISBN-nummer: 978-90-8585-485-2

In dit rapport zijn de resultaten beschreven van een studie naar de maatschappelijke dialoog die het ministerie van LNV eind 2008 heeft georganiseerd over de Houtskoolschets en de vermaatschappelijking van de landbouw. De studie betrof het ontwikkelen van een dialoogmonitor en het middels deze monitor volgen van het procesmatige en inhoudelijke verloop van de dialoogreeks. Het doel van de studie was om middels de monitor bij te dragen aan inhoudelijke verdieping en verbreding naar nieuwe spelers in de dialoog, valkuilen te signaleren in het proces en daarop te adviseren.

Bestellingen:  
Telefoon: 0317-482957  
Email: [office.pap@wur.nl](mailto:office.pap@wur.nl)



# Inhoudsopgave

|  |    |
|--|----|
| Voorwoord  | 5  |
| Samenvatting   | 7  |
| 1. Aanleiding en opzet rapport en onderzoek  | 11 |
| 1.1 Aanleiding   | 11 |
| 1.2 Doelen en opzet van de monitor   | 13 |
| 2. Theoretische invalshoek   | 15 |
| 2.1 Assumpties, configuraties en fixaties  | 15 |
| 2.2 Belangrijkste theoretische begrippen   | 16 |
| 2.3 Onderzoeksvragen   | 16 |
| 3. Configuraties   | 19 |
| 3.1 Configuraties in 2007  | 19 |
| 3.2 Configuraties in 2008  | 21 |
| 4. Inhoudelijke monitoring   | 23 |
| 4.1 Kernthema's in 2007  | 23 |
| 4.2 Kernthema's in 2008  | 24 |
| 4.3 Inhoudelijk verloop van de dialoog   | 30 |
| 5. Procesmonitoring  | 33 |
| 6. Patronen en fixaties in de dialoog  | 35 |
| 6.1 Interactiepatronen in 2007   | 35 |
| 6.2 Interactiepatronen in 2008   | 36 |
| 6.2.1 'Verbreding en innovatie werkt niet, liberalisering gaat niet en wereldmarktproductie is een bedreiging' | 37 |
| 6.2.2 'Bemoei je niet met ons!'  | 38 |
| 6.2.3 'Afhankelijkheidsparadox' en 'Schipperen tussen sturen en loslaten'                                      | 38 |
| 6.2.4 'Vragen om veranderingen en terugschrikken'  | 39 |
| 6.2.5 'Praten over vermaatschappelijking maar bewegen binnen agrarische belangen'                              | 40 |
| 6.2.6 'Omzichtig opereren'   | 41 |
| 6.2.7 'Worstelen met variëteit', gezellige gesprekken en fixatie op GLB-inhoud                                 | 42 |
| 6.2.8 'Uitsluiting van nieuwe deelnemers'  | 42 |
| 7. Conclusies en uitdagingen voor de toekomst  | 45 |
| Literatuur   | 49 |
| Bijlage 1: observatieformulier dialoogmonitor  | 51 |



## Voorwoord

Vermaatschappelijking van de landbouw staat hoog op de agenda. Het kabinet heeft besloten toe te willen werken naar een meer regionale invulling van de inkomenssteun en naar het belonen van ondernemers voor het verlenen van maatschappelijke prestaties voor landschap, natuur, milieu en dierenwelzijn. Deze visie is verwoord in de 'Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020'. Naar aanleiding van deze visie heeft het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) het initiatief genomen om een maatschappelijke dialoog te voeren over de invulling van de Houtskoolschets. In die dialoog hebben veel verschillende mensen meegepraat en hun mening kunnen geven. In dit onderzoeksrapport geven wij een beeld van de door het ministerie van LNV georganiseerde dialoog over de Houtskoolschets.

Het onderzoek is gebaseerd op kwalitatieve analyse van de door LNV georganiseerde gesprekken, Kamercommissie documenten en discussies op internetfora. Opdrachtgever van het onderzoek was het Ministerie van LNV. Het doel van het onderzoek was om 1) de inhoudelijke voortgang en 2) het procesmatige verloop van de dialoog te monitoren en 3) bij te dragen aan inhoudelijke en procesmatige verbetering. Het onderzoek is uitgevoerd door mevr. Dr. Renate Werkman, mevr. Ir. Anne Bruinsma en mevr. Prof. dr. ir. Katrien Termeer van de leerstoelgroep Bestuurskunde van de Wageningen Universiteit en Researchcentrum, in nauwe samenwerking met dhr. Drs. Victor Steultjens van de directie Communicatie van LNV.

Het onderzoek laat zien dat het organiseren van een maatschappelijke dialoog over vermaatschappelijking van het landbouwbeleid een goed initiatief was, maar ook een uitdagende opgave bleek. Veel mensen en organisaties voelen zich betrokken bij de thema's die samenhangen met landbouw en het landelijk gebied. Het bleek echter niet altijd eenvoudig om deze groepen aan één tafel te krijgen en tegelijkertijd aansluiting te vinden bij thema's die hen aangaan en interesseren.

In ons perspectief is het belangrijk dat LNV doorpakt in de maatschappelijke dialoog maar dan wel kiest voor meer variatie in het proces en in de inhoud. Deze rapportage biedt daarvoor een aantal aangrijpingspunten. De dialoog zal dan aantrekkelijker worden voor nieuwe deelnemers en kan zo nog meer opleveren.

Onze dank gaat uit naar alle deelnemers aan de keukentafel- en themagesprekken voor hun openheid en de waardevolle informatie waarvan zij ons hebben voorzien. Ook danken wij het ministerie van LNV en de adviseurs van de coalitie Sprekend Platteland die de gesprekken procesmatig hebben begeleid, voor de ruimte die zij ons hebben geboden om de gesprekken bij te wonen en te monitoren.

Dr. R.A. Werkman  
Ir. A.S. Bruinsma  
Prof. dr. Ir. C.J.A.M Termeer  
Leerstoelgroep Bestuurskunde, Wageningen UR





# Samenvatting

## ***Inleiding***

Het ministerie van LNV heeft de afgelopen maanden het initiatief genomen om een maatschappelijke dialoog te voeren over vermaatschappelijking van de landbouw. In die dialoog hebben veel verschillende mensen geparticipeerd en hun mening gegeven over de invulling van de Houtskoolschets. Het ministerie heeft de leerstoelgroep Bestuurskunde van de Wageningen UR gevraagd de dialoog te monitoren en inhoudelijke en procesaanbevelingen te geven. De leerstoelgroep concludeert dat de dialoog een goed initiatief was, maar op punten ook een complexe opgave bleek. De leerstoelgroep doet verschillende aanbevelingen voor vervolg op het uitdagende proces van vermaatschappelijking van de landbouw

## ***Onderzoeksaanpak***

Een internetforum onder experts, een serie van lokaal georganiseerde keukentafel- en themagesprekken en het politieke discours over de Houtskoolschets zijn kwalitatief geanalyseerd met behulp van een door de leerstoelgroep ontwikkelde dialoogmonitor.

## ***Resultaten en conclusies***

Het ministerie van LNV heeft op 9 verschillende plaatsen verspreid over het land van Groningen en Friesland tot Zeeland en Limburg gesproken met betrokkenen over de invulling van de Houtskoolschets.

De centrale thema's en kerndilemma's waren:

Boerengeld versus gemeenschapsgeld

- Boeren dragen landschap en natuur versus anderen dragen landschap en natuur
- Al of niet selecteren van waardevolle cultuurlandschappen (t.b.v. verdeling van gelden)
- Bedrijfsmatig denken versus maatschappelijke waarden
- Schaalvergroting versus verbrede en duurzame landbouw
- Pro-liberalisering versus contra-liberalisering (met nadruk op gevolgen voor maatschappelijke waarden)
- Houtskoolschets centraal versus decentraal invullen
- Is technologische innovatie zaligmakend?
- Voedselzekerheid als legitimatie voor betalingen aan boeren versus betalingen voor voedselproductie zijn niet langer te legitimeren

De bedoeling van LNV was om breed in de maatschappij deelnemers te nodigen voor de dialoog. In de praktijk was het niet altijd even gemakkelijk om echt nieuwe mensen aan tafel te krijgen. Dit raakt ook aan een meer algemene tendens van 'dialoogmoeheid' die optreedt wanneer maatschappelijke actoren steeds opnieuw worden gevraagd te participeren in een dialoog. Verder bleek dat wanneer nieuwe deelnemers wel participeerden in de dialoog, zij vaak moeilijk aansluiting vonden bij de thema's die aan de orde kwamen en de daarbij behorende taal. De groep van agrariërs domineerde de dialoog. Dat gaf weliswaar een helder beeld van de vraagstukken die een bepaalde groep agrariërs ziet in de voorgestelde wijzigingen, maar andere belangen bleven daardoor op de achtergrond en verbinding met maatschappelijke thema's bleek lastig te realiseren.

Onder de agrarische deelnemers aan de dialoog kunnen we twee groepen onderscheiden:

- De groep aangeduid met het label 'Bestaanszekerheid' was het meest dominant aanwezig in de dialoog. Vanuit hun zorg om inkomsten te verliezen voeren zij vooral gesprekken

gericht op behoud van de huidige situatie. Ze hebben veel ervaring opgedaan met landbouwbeleid en inkomenssteun en zijn daardoor bekend met de taal van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en met de spelers in het veld. Ze weten wie zij aan moeten spreken om hun belangen te vertegenwoordigen en weten daardoor veel van hun doelen te bereiken.

- De groep aangeduid met het label 'Ondernemerschap' was veel minder dominant aanwezig in de dialoog. Deze groep voelt zich weinig of niet afhankelijk van landbouwsubsidies. Ze presenteren zich als innovatieve boeren die kansen signaleren en daarop inspelen. Ze streven naar innovatie, variërend van verbreden en het sluiten van nieuwe allianties tot marktwerking, schaalvergroting en nieuwe technologieën. Ze hanteren meer afstand tot de bestuurlijke wereld en zijn minder ingewijd in beleidsconcepten en GLB-taal. Ze ervaren landbouwbeleid ook wel eens als bemoeienis. Hun credo is: 'bemoei je niet met ons, wij zijn ondernemers'.
- Alle deelnemers aan de dialoog zeggen het belang van vermaatschappelijking te onderschrijven. Maar er zijn verschillende opvattingen over wat vermaatschappelijking van de landbouw precies is. Zo is een opvallende redenatie dat 'voedselproductie een belangrijke maatschappelijke waarde is' en dat daarmee betaling ter ondersteuning van een gezonde en concurrerende sector een legitiem maatschappelijk doel dient. Met deze redenatie verdwijnt de oorspronkelijke opvatting over vermaatschappelijking als prestaties voor landschap, natuur, milieu en dierenwelzijn naar de achtergrond.
- Agrariërs, deelnemers aan de politieke discours en het ministerie van LNV handelen over het algemeen erg omzichtig als het gaat om veranderingen in het landbouwbeleid. In abstracto wil iedereen veranderingen: het beleid moet bijvoorbeeld eenvoudiger, moet minder administratieve lasten meebrengen, moderner en moet beter maatschappelijk worden verantwoord. Maar tegelijkertijd schrikt iedereen terug wanneer het gaat om concrete voorstellen voor verandering. De vraag om verandering slaat dan om in terughoudendheid en het manen tot voorzichtigheid. Het wederzijdse voorzichtige handelen van alle betrokkenen maakt het moeilijk om een werkelijke systeemwijziging naar vermaatschappelijking in gang te zetten.
- Doordat het ministerie van LNV en de maatschappelijke/agrarische partijen van elkaar verwachten dat ze de volgende stappen richting vermaatschappelijking concreet invulling geven lijkt er een soort patstelling te ontstaan. Bij het bespreken van de Houtskoolschets legt het ministerie er sterk de nadruk op dat het 'nog maar een visie is' en dat men nog zit in de fase van 'voorbereidingen'. Wanneer betrokkenen vragen stellen over de invulling geeft het ministerie wel inzicht in de algemene criteria maar geeft ze aan dat verdere invulling eerst met de sector moet worden besproken. Uit de keukentafel gesprekken blijkt echter dat betrokkenen uit de sector wel goed weten te duiden wat er nu niet goed gaat of beter kan, maar dat ze het moeilijk vinden om uitgewerkte ideeën over de invulling van het nieuwe systeem te geven. Ze vinden de uitwerking van ideeën ook een taak van de overheid.
- De oprechte wens bij LNV om tot verdieping in discussies te komen was tijdens de dialoog groot. In de gesprekken zijn veel standpunten en problemen naar voren gebracht. Het bleek echter dat het moeilijk was om tot echte verdieping en nieuwe inzichten te komen. Daarvoor is het noodzakelijk om de verschillen in opvattingen nader te bediscussiëren en expliciet aandacht te besteden aan verschillen in onderliggende waarden. Door de tijdsdruk op het proces en de beperkte tijd voor een gesprek, is deze kans op verdieping nog onvoldoende benut. Hierdoor zijn veel bestaande patstellingen blijven bestaan.

- LNV heeft er bewust voor gekozen de dialoog te voeren op locatie. De bedoeling was daarmee aansluiting te zoeken met de lokale problematiek. Maar de focus in de gesprekken op nationaal beleid (de Houtskoolschets) maakte het lastig voor deelnemers om lokale en regionale initiatieven in te brengen. Doordat nationaal beleid centraal stond in de dialoog, deelnemers vooral vanuit hun eigen voorkeuren ten aanzien van de kernthema's uit de Houtskoolschets redeneerden, er weinig aansluiting was bij gebiedsthema's en weinig aandacht was voor procesinterventies werd er weinig progressie op de kerndilemma's geboekt.

Al met al concludeert de leerstoelgroep dat de dialoog een goed initiatief is, maar met een andere inrichting meer kan bijdragen aan vermaatschappelijking. De dialoog zal dan aantrekkelijker worden voor nieuwe deelnemers en meer opleveren.

### ***Aanbevelingen***

1. Sluit aan op variëteit: realiseer vermaatschappelijking door te participeren in bestaande, lokale fora, processen en waardediscussies.  
Die debatten zullen niet altijd de Houtskoolschets als hoofdthema hebben maar raken daar wel aan.
2. Organiseer variëteit: bespreek niet de hele Houtskoolschets ineens, maar maak vraagstukken hanteerbaar door subthema's te kiezen met een beperkt aantal actoren  
Werk met (contextspecifieke) deelthema's en bijpassende groepen deelnemers. Burgers overleggen bijvoorbeeld met de toeristische sector, lokale overheden en natuur- en milieuorganisaties en de landbouwsector over thema's zoals bijvoorbeeld de toekomst van het landelijk gebied. Experts pakken met onderzoeks- en adviesinstellingen, de centrale overheid, agrarische organisaties en natuur- en milieuorganisaties daarentegen juist GLB-technische beleidsaangelegenheden bij de kop. Het kan dan aan de overheid zijn om verbindingen te organiseren tussen de verschillende deelthema's en deelgroepen.
3. Varieer en speel met schaalniveaus: sluit aan bij energie op lokaal niveau en breng vernieuwende inzichten in in debatten op nationaal en Europees niveau en andersom  
Realiseer verbindingen tussen verschillende schaalniveaus door aan te sluiten bij de energie op lokaal niveau en breng vernieuwende inzichten en ervaringen vervolgens in, in debatten op nationaal en Europees niveau. Ook andersom: een veranderde opstelling op nationaal niveau en verandering in beleid kan helpen om nieuwe ontwikkelingen op lokaal niveau te stimuleren waardoor een soort vliegwieleffect ontstaat.
4. Maak variëteit in opvattingen en dilemma's bespreekbaar en benut ze: maak het proces van dialoog bespreekbaar en discussieer onderlinge verschillen verder uit  
Betrek verschillende deelnemers met uiteenlopende opvattingen in de dialoog en besteed in gesprekken expliciet aandacht aan deze verschillen. Richt het proces van dialoog voeren zo in dat mensen elkaar bevragen op dilemma's en vervolgens onderlinge verschillen verder bediscussiëren en proberen te overbruggen.
5. Bed beoogde veranderingen in het GLB in, in een bredere politieke discours  
De vraagstukken rondom de landbouw zijn ingebed in een breder politiek discours dan alleen het landbouwpolitieke discours. Zinvol is om ook het politieke debat over de Houtskoolschets en het GLB te verbreden door het meer in te bedden in deze bredere politieke en maatschappelijke discussies, de dilemma's daaruit voor LNV en voor landbouwbeleid naar voren te halen en in te brengen in debat.
6. Neem tijd voor voorbereiding op gebiedsthema's, voor reflectie en voor tussentijdse bijstelling van de dialoog.



# 1 Aanleiding en opzet rapport en onderzoek

## 1.1 Aanleiding

Na maatschappelijke consultatie (2007) en conform het SER-advies “Waarden van de landbouw” (2008) heeft het kabinet besloten toe te willen werken naar een meer regionale invulling van de inkomenssteun en naar het belonen van ondernemers voor het verlenen van maatschappelijke prestaties voor landschap, natuur, milieu en dierenwelzijn. Het kabinet heeft haar visie hierop verwoord in de ‘Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020’. Met het oog op deze gewenste systeemwijziging wil het kabinet de mogelijkheden die de Health Check in de periode 2010 – 2013 gaat bieden met beide handen aangrijpen. Hiervoor is een brede maatschappelijke legitimatie noodzakelijk.

Daarom is het ministerie van LNV in oktober 2008 een dialoogreeks gestart over de invulling van de Houtskoolschets. Deze dialoog bestond uit:

Keukentafelgesprekken en themagebonden gesprekken met ondernemers en hun omgeving  
Een gesloten forum op internet waarin specialisten een aantal gerelateerde thema’s bediscussiëren

In 2007 heeft de leerstoelgroep Bestuurskunde van de Wageningen Universiteit in opdracht van de Raad Landelijk Gebied een onderzoek uitgevoerd naar het maatschappelijke debat rondom het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), landbouw en landelijk gebied<sup>1</sup>. Voor deze analyse is gebruik gemaakt van de methode van het in kaart brengen van kernthema’s (waar gaan de discussies over), configuraties (groepen mensen die relatief veel met elkaar spreken en veel gedeelde opvattingen hebben), fixaties (vastgeroeste relatiepatronen en opvattingen die voortgang van het debat belemmeren) en interventies (gericht op het doorbreken van fixaties en verbinden van configuraties). In haar analyse constateert de leerstoelgroep onder meer dat het ondanks goede bedoelingen lastig is om het debat echt te ‘vermaatschappelijken’. De ‘landbouw’ en de andere belanghebbenden in het plattelandsbeleid, zoals de provinciale landschappen, burgers, retail-, recreatieve en biologische organisaties praten nauwelijks met elkaar over de toekomst van het Europese landbouwbeleid. Naar aanleiding van een artikel in het Agrarisch Dagblad (zie Kader 1 hieronder) heeft de leerstoelgroep de belangrijkste conclusies uit het onderzoek gepresenteerd bij LNV.

---

<sup>1</sup> Het Nederlandse debat rondom Landbouw, Landschap en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid; Dr. R.A. Werkman en Prof. Dr. Ir. C.J.A.M. Termeer, Wageningen Universiteit, november 2007.

## Consultatie LNV draagt niet bij aan vernieuwing beleid

17 jan 2008 18:13

### **Het maatschappelijk debat over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is een goed initiatief, maar moet anders worden gevoerd. Renate Werkman en Anne Bruinsma zien kansen voor echt vernieuwende oplossingen.**

Renate Werkman (Bestuurskunde Wageningen UR) en Anne Bruinsma (Raad voor het Landelijk Gebied) schrijven dit artikel op persoonlijke titel.

De afgelopen maanden is door veel mensen gepraat over de toekomst van het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in het 'maatschappelijk consultatieproces' van het landbouwministerie (LNV). Een goed initiatief, maar het proces draagt om een aantal redenen te weinig bij aan vernieuwing. Wil het vervolgproces effectiever zijn, dan moet het anders worden ingericht.

Deelnemers aan het GLB-debat vragen om veranderingen, maar ze schrikken daar dan tegelijkertijd voor terug. Politieke partijen vragen bijvoorbeeld om vereenvoudiging en minder administratieve lasten, maar schrikken terug voor voorstellen om specifieke maatregelen af te schaffen, zoals de braaklegging of het interventiebeleid voor granen.

En boerenorganisaties constateren tijdens een discussie over de Health Check met Eurocommissaris Fischer Boel dat het GLB verouderd is en de voorgestelde maatregelen te 'klein'. Maar in hetzelfde gesprek vragen ze ook om stabiliteit, garanties voor een minimum levensstandaard en borgen van risico's.

Een belemmering voor het consultatieproces en vernieuwing van beleid is verder dat het politieke systeem moeilijk weet om te gaan met verschillende wensen en opvattingen. Variëteit en tegenstellingen worden weggemoffeld en uit de weg gegaan door ze te verkappen in nuances, compromissen en mooie voornemens. Tussen beleidsstukken, zoals de kabinetsvisie op de Health Check, is geen speld te krijgen. Intussen is niet alleen onduidelijk wanneer belangrijke keuzes worden gemaakt en waar die op worden gebaseerd, maar ook óf er wel keuzes worden gemaakt.

Een ander probleem is dat LNV probeert de samenleving te betrekken binnen de kaders van het bestaande ingewijdendebat en de bestaande GLB-logica. Hierdoor blijft echte verbreding en vernieuwing uit, evenals aansluiting met de rest van de samenleving.

In ons perspectief is het belangrijk dat LNV doorpakt, maar dan wel zorgt voor een betere inrichting van het debat. Bijvoorbeeld door niet alleen over de inhoud te praten, maar elkaar ook te bevragen over patronen zoals het vragen om verandering maar daar ook voor terugschrikken.

En door meer ruimte te laten aan verschillen en dilemma's. Juist in variatie schuilt materiaal waarin gezocht kan worden naar vernieuwende en verbindende oplossingen. En tenslotte door meer samen met groepen uit verschillende hoeken van de samenleving aansprekende deelthema's te zoeken. 'Groen om de stad' spreekt meer mensen aan dan 'vereenvoudiging van het GLB'. Al met al zal het maatschappelijk debat zo aantrekkelijker worden voor nieuwe deelnemers en meer resultaten opleveren.

Zowel de gebruikte methoden als de herkenbare conclusies waren voor het Ministerie van LNV aanleiding om de leerstoelgroep Bestuurskunde van Wageningen Universiteit te betrekken bij de maatschappelijke dialoog. De vraag betrof het ontwikkelen van een dialoog monitor en het volgen van de geplande dialoogreeks. Het doel was om de resultaten te benutten in de maatschappelijke dialoog om 'een lege doos met een mooie strik te voorkomen'.

## 1.2 Doelen en opzet van de monitor

### ***Definitie van een monitor***

Een monitor is een instrument of methodiek voor het 'systematisch en periodiek volgen en presenteren van beleidsrelevant geachte ontwikkelingen', met als hoofddoelen signaleren, bijsturen en leren (De Kool 2007). Vanuit deze definitie kan een dialoogmonitor worden gezien als een hulpmiddel voor het systematisch volgen van een dialoog, het signaleren van mogelijke knelpunten in die dialoog, het bijsturen van deze knelpunten en het leren van procesverloop en de gevolgen van bijsturing voor dit procesverloop.

### ***Doelen van de monitor***

De doelen van de dialoogmonitor waren tweeledig en bestonden uit zowel inhoudelijke doelen als procesdoelen.

De inhoudelijke doelen waren:

- Het analyseren van de dialoog in 2008 over de Houtskoolschets en de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
- Genereren van een momentopname begin 2009 als basis voor het evalueren van de maatschappelijke dialoog en het uitzetten van verdere strategieën.

De procesdoelen waren:

- Bijdragen aan effectieve verbreding van gesprekken naar nieuwe spelers in het GLB naast de traditioneel ingewijden en vermaatschappelijking van de dialoog over het GLB
- Tijdig signaleren van valkuilen zoals bijvoorbeeld het terugtrekken binnen de vaste groep van ingewijden of het minder effectief omgaan met nieuwe, minder ingewijde spelers en vervolgens daarop bijsturen.

De aanpak van de monitor bestond uit drie fasen.

### ***Fase 1: procesadvies en ontwikkeling van de monitor***

De eerste fase was tweeledig en bestond uit (1) het op basis van de inzichten uit het onderzoek voor de Raad Landelijk Gebied puntsgewijs adviseren over de invulling van de dialoogreeks en het voeren van een gesprek met opdrachtgever hierover, en (2) het ontwikkelen van de dialoogmonitor (Bijlage 1).

### ***Fase 2: monitoren keukentafel- en themagesprekken***

De tweede fase bestond uit het daadwerkelijk monitoren van de dialoog. Er zijn drie keukentafelgesprekken en zes themagebonden gesprekken ter plekke gemonitord. Deze gesprekken zijn bovendien opgenomen en getranscribeerd. Twee overige gesprekken werden niet door de onderzoekers bijgewoond. Deze gesprekken zijn opgenomen en met behulp van transcripties naderhand geanalyseerd. Additioneel zijn enkele door externen georganiseerde gesprekken geobserveerd. Hieronder worden de gemonitorde gesprekken uiteengezet:

- Keukentafelgesprekken: Oldambt, Zeeland en het Veenweidegebied.
- Themagebonden gesprekken: Agrarische Natuur Verenigingen (ANV's), intensieve veehouderij (thema's dierenwelzijn en milieu), 'tussen wal en schip gebieden' (gebieden Twente, Salland en Gelderse Vallei).
- Analyse transcripties: keukentafelgesprekken Friesland en Limburg.
- Additioneel geobserveerde gesprekken: studiemiddag GLB en Laag Holland te IJpendam, georganiseerd door de ANV Water, Land & Dijken en het debat 'Waar(den) voor je geld – over koppeling van EU-inkomenstoelagen aan maatschappelijke doelen' van Netwerk Platteland in samenwerking met het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) te Utrecht.

In twee korte tussentijdse (schriftelijke en mondelinge) briefings werden de tussentijdse observaties aan LNV teruggekoppeld ten behoeve van het verder verbeteren of bijsturen van de dialoog.

*Fase 3: monitoren internetforum en politieke discours*

In de derde fase werden het internetforum van natuur-, landbouw- en plattelandsexperts en de politieke discours over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de Houtskoolschets gemonitord. De onderzoekers hebben de observaties van het internetforum teruggekoppeld aan LNV in een tussentijdse schriftelijke briefing en suggesties gedaan voor het bijsturen van het forum.

Een Powerpoint-presentatie aan betrokken ambtenaren van LNV verschaftte een geactualiseerd beeld van de overheersende kernthema's, configuraties, fixaties en patronen voor najaar 2008 en een vergelijking met het beeld uit het onderzoek voor de Raad Landelijk gebied, voorjaar 2007.

In de volgende paragraaf bespreken we allereerst de theoretische achtergronden achter de monitor, de belangrijkste theoretische begrippen in de rapportage en de onderzoeksvragen. Daarna komen de resultaten aan bod.



## 2 Theoretische invalshoek

### 2.1 Assumpties, configuraties en fixaties

De basisassumptie achter dit onderzoek is dat perspectieven en gedeelde betekenissen worden gecreëerd in de interactie tussen gelijkgestemde actoren en worden gereflecteerd in de taal die deze actoren gebruiken. 'Taal creëert werkelijkheid' (Hajer 2003: 103). Wij hebben een neiging om vooral te praten met die mensen die soortgelijke achtergronden en meningen hebben. Omdat we continu in interactie zijn met dezelfde groep mensen, gaan de betekenissen steeds meer op elkaar lijken. We delen overtuigingen met elkaar en maken ze tot 'objectieve' situaties: 'met hen valt niet te praten, ze zijn gek', 'ze kunnen niets zinnigs inbrengen', 'zo is het nu eenmaal'. We verspreiden zulke overtuigingen nog verder door ze te delen in onze netwerken (Weick 1995). Dit resulteert in de creatie van *configuraties*: gedeelde definities van de werkelijkheid, gecreëerd tussen vaste groepen mensen. Ze bestaan uit mensen die intensief met elkaar communiceren en veranderen continu, in samenstelling en in betekenis (zie Termeer 1993).

Soms zoeken mensen in een configuratie zo sterk naar bevestiging van hun eigen perspectieven dat zij geen andere betekenissen meer toelaten. Dit kan resulteren in patstellingen of fixaties als ze verstrikt raken in een herhaling van zetten en meer en meer overtuigd raken van hun perspectieven. Mensen kunnen gefixeerd raken in hun overtuigingen ('wat', inhoudelijke of cognitieve fixaties), in sociale processen ('hoe', proces of sociale fixaties) en in de spelers in het veld ('wie', fixaties in personen of groepen). Aan de basis van zulke fixaties liggen bepaalde assumpties en waarden die onze percepties, ons handelen en de manier waarop we met anderen omgaan, sturen. Assumpties zijn de automatische veronderstellingen achter ons handelen die we voor vanzelfsprekend aannemen en waar we niet over nadenken. Deze assumpties kloppen vaak niet en kunnen daardoor leiden tot stereotypering (Koomen & Van der Heuvel 1991) en tot conflict. Dat bevestigt onze assumpties vaak alleen maar meer, omdat de manier waarop we anderen benaderen onze verwachtingen en daarmee onze assumpties bevestigt (Werkman 2006; Termeer 1993). Mensen zijn zich vaak niet bewust van de subjectieve aard van hun percepties, maar ze drukken deze percepties wel uit in interpersoonlijke relaties.

Als mensen vanuit assumpties en fixaties praten met mensen van andere configuraties, kan de manier waarop zij die anderen benaderen en met hen omgaan hun verwachtingen en daarmee hun assumpties bevestigen en leiden tot verdere fixatie. Mensen kunnen hierdoor verstrikt raken in vicieuze interactiepatronen; cycli van repetitief gedrag die moeilijk zijn te doorbreken en problemen kunnen veroorzaken zoals taboes, uitsluiting, dominantie, stereotypering en conflict (Berne 1964; Werkman 2006; Termeer 1993; Termeer & Kessener 2007). Deze interactiepatronen zijn vaak disfunctioneel en moeilijk te doorbreken (Berne 1964; Werkman 2006; Termeer 1993; Termeer & Kessener 2007). Gefixeerde patronen kunnen vooral ontstaan wanneer mensen van verschillende configuraties vanuit hun assumpties met elkaar in gesprek gaan. Mensen zien het werkelijkheidsbeeld behorend bij hun configuratie bevestigd en laten geen ruimte voor alternatieve werkelijkheidsbeelden. Fixaties worden zichtbaar wanneer mensen in een configuratie praten *over* mensen uit andere configuraties of met mensen uit andere configuraties praten *vanuit* hun eigen werkelijkheidsopvatting. Mensen gaan elkaar mijden, bijvoorbeeld omdat 'het toch niet zinvol is om met hen in gesprek te gaan', of omdat 'we beter af zijn zonder hen'. Mensen gaan meningsverschillen en conflict zien als een tastbaar 'ding', een objectief en onveranderbaar feit (Van Dijk 1989; Van Dongen, De Laat & Maas 1996).

Het onderzoek in 2007 liet zien dat de dialoog over het GLB werd gekenmerkt door zulke configuraties en dat veel van de problemen in het debat samenhangen met fixaties en patronen. Het voeren van een zinvolle dialoog betekent je bewust zijn van en omgaan met configuraties bestaande uit een veelheid aan actoren: verschillende groepen en verschillende opvattingen en de fixaties, conflicten en patronen die daaruit ontstaan.

## 2.2 Belangrijkste theoretische begrippen

Vanuit deze theoretische achtergronden zijn de belangrijkste theoretische begrippen die wij in deze rapportage hanteren:

- Configuraties: configuraties bestaan uit groepen mensen die intensief met elkaar communiceren. Ze veranderen continu, in samenstelling en in betekenis, en hebben samen gedeelde definities van de werkelijkheid gecreëerd.
- Fixaties: patstellingen die optreden als mensen verstrikt raken in een herhaling van zetten en meer en meer overtuigd raken van hun perspectief op de werkelijkheid. Mensen zoeken bij fixaties zo sterk naar bevestiging van hun eigen perspectieven dat zij geen andere betekenissen meer toelaten. We onderscheiden cognitieve en sociale fixaties en fixaties in spelers:
  - Cognitieve fixaties: hier zijn mensen sterk gefixeerd in hun inhoudelijke opvattingen en overtuigingen. Zij wensen hun werkelijkheidsbeeld niet ter discussie te stellen.
  - Sociale fixaties: hier zijn mensen gefixeerd in sociale processen of manieren van omgaan met elkaar die niet ter discussie komen te staan.
  - Fixaties in de spelers in het veld: hier gaat het om fixaties in personen of groepen, bijvoorbeeld 'met hen kun je niet praten'.
- Assumpties: veronderstellingen die aan de basis van fixaties liggen en percepties, handelen en manieren van omgaan met anderen sturen. Automatische veronderstellingen die vaak niet kloppen maar die mensen voor vanzelfsprekend aannemen en niet over nadenken.
- Interactiepatronen: patronen in praten en handelen die kunnen ontstaan wanneer mensen binnen een configuratie of tussen verschillende configuraties vanuit hun assumpties met elkaar in gesprek gaan. Patronen laten geen ruimte voor alternatieve werkelijkheidsbeelden of handelingswijzen. Ze zijn vaak disfunctioneel en moeilijk te doorbreken.

## 2.3 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn samen met LNV opgesteld en reflecteren de verdere indeling van de rapportage.

### *Configuraties*

1. Welke configuraties (van actoren met gedeelde definities van de werkelijkheid) praten er mee in de door LNV georganiseerde dialoogreeks in 2008 en welke waarden, overtuigingen en fixaties karakteriseren het denken en handelen van deze configuraties?
2. (Hoe) verschillen deze configuraties van het onderzoek in 2007?

### *Inhoudelijke monitoring*

3. Welke kernthema's die voor de deelnemers van belang zijn en waarover vooral wordt gesproken ten aanzien van de Houtskoolschets en de toekomst van het GLB brengen deze configuraties in de dialoog in en (hoe) verschillen deze thema's van het onderzoek in 2007?

4. Welke inhoudelijke opvattingen hebben de configuraties over deze kernthema's en hoe verschillen deze opvattingen van het onderzoek in 2007? Welke inhoudelijke fixaties van deelnemers kenmerken de dialoog? Welke thema's komen niet aan de orde en wat is de eventuele reden daarvoor?

5. Hoe kunnen we het inhoudelijke verloop van de dialoog kenmerken?

*Procesmonitoring*

6. Hoe kunnen we het procesverloop kenmerken? Welke actoren participeren in de dialoog en welke staan daarbuiten en wat is de eventuele reden daarvoor? In welke mate communiceren actoren ook onderling met elkaar? Welke opvattingen hanteren betrokkenen over hun onderlinge omgang tijdens de dialoog? Hoe ontwikkelt zich de dialoog procesmatig? Hoe kunnen we de mate van ontwikkeling of verdieping in de thematiek kenmerken?

*Patronen en fixaties*

7. Welke interactiepatronen en fixaties beperken of versterken de openheid van de dialoog? Hoe verhouden zich deze patronen tot de dialoog van 2007?



### 3 Configuraties

Rondom het debat zijn groepen van actoren te onderscheiden die relatief veel overeenkomsten hebben in hun waarden en opvattingen en die relatief veel contact met elkaar hebben. Deze groepen duiden we aan als *configuraties*. Ze hanteren verschillende en vaak conflicterende opvattingen over de kernthema's. We bespreken achtereenvolgens de configuraties in het debat in 2007, de configuraties in de door LNV georganiseerde dialoog in 2008 en de verschillen tussen configuraties uit het onderzoek in 2007 en 2008.

#### 3.1 Configuraties in 2007

In 2007 onderscheidde we zeven verschillende configuraties van actoren met gelijksoortige opvattingen in de dialoog:

##### *De configuratie Bestaanszekerheid*

Deze configuratie bestaat vooral uit boeren met kleinschaliger boerenbedrijven in de grondgebonden landbouw. Zij streven naar behoud van financiële ondersteuning, ofwel direct ofwel via bijdragen aan maatschappelijke taken die boeren vervullen. Ook landbouworganisaties, agrarische vakbonden en bij hun gesprekken betrokken politieke partijen delen hun perspectief.

##### *De configuratie Ondernemerschap*

In deze configuratie vinden we vooral agrariërs die streven naar ondernemerschap, innovatie en schaalvergroting of verbreding, vaak in samenwerking met andere belanghebbenden.

##### *De configuratie Natuur*

Deze configuratie bestaat uit natuur- en milieuorganisaties, organisaties die zich met het landschap bezig houden, bepaalde politieke partijen en sommige burgers. Zij wensen meer aandacht voor maatschappelijke, landschaps- en milieuwaarden in landbouwbeleid. Ze hebben zich langzamerhand weten aan te sluiten bij de groep traditionele deelnemers, waardoor het debat langzamerhand ook een inhoudelijk andere wending nam en maatschappelijke waarden in het debat belangrijker begonnen te worden.

##### *De configuratie Liberalen*

Actoren in deze configuratie delen de mening dat een open wereldmarkt, 'laissez-faire' beleid en afschaffing van subsidies aan boeren verschillende problemen die samenhangen met het GLB zullen oplossen, variërend van wereld armoede vraagstukken tot milieuproblematiek. In deze configuratie vinden we bepaalde actoren in consumentenorganisaties, economen en andere wetenschappers.

##### *De configuratie Ideologie*

Actoren in deze configuratie richten zich deels op dezelfde thema's als de Liberalen en Natuur, maar ambiëren heel andere oplossingen dan de Liberalen en gaan verder in het uiten en verdedigen van hun mening dan Natuur. Het gaat hier om de wat radicalere dierwelzijns-, natuur-, milieu- en ontwikkelingsorganisaties, anti-globalisten en sommige politieke partijen. Zij streven onder andere naar eerlijkheid in de welvaartsverdeling tussen westerse en derde wereldlanden, dierenwelzijn en een beter milieu. Ze zien landbouw als een bedreiging voor hun doelen en waarden en streven naar overheidsingrijpen en afschaffing van subsidies.

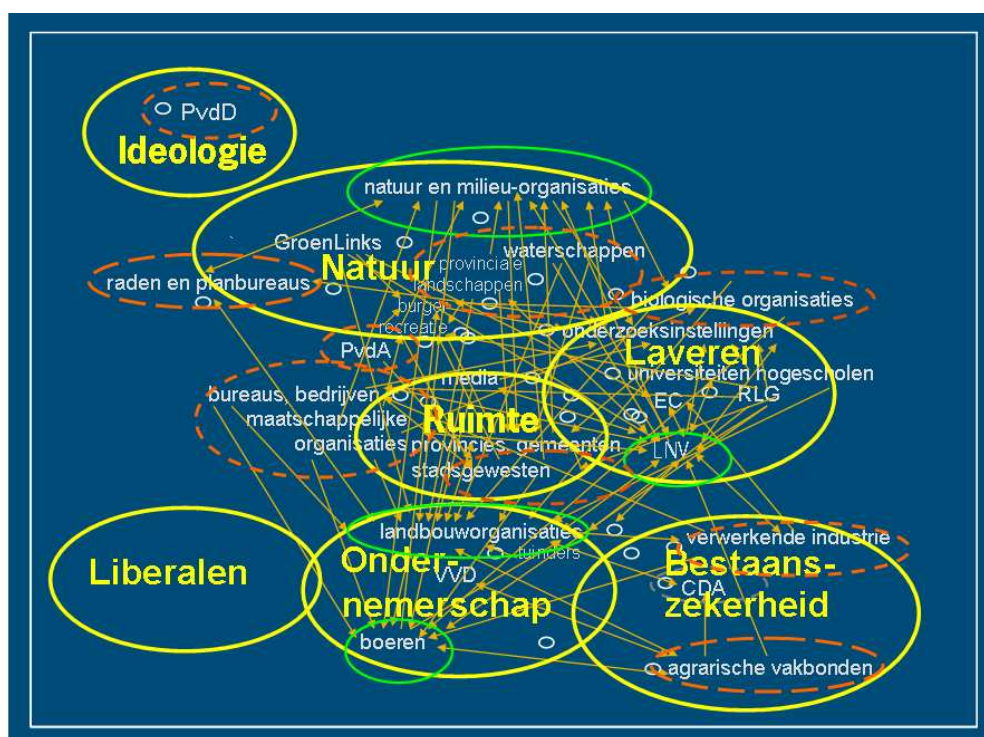
### *De configuratie Ruimte*

Lokale overheden en lokale organisaties behept met de zorg voor landschap en het landelijk gebied vormen samen deze configuratie. De hoofdthema's zijn niet allemaal in even sterke mate relevant voor hen en dus roeren zij zich niet op alle thema's even sterk. Ingegeven door wensen van burgers en andere belanghebbenden zijn ze vooral gericht op het verkrijgen van meer inbreng in beleid en beleidsontwikkeling en meer autonomie in ruimtelijke ordening.

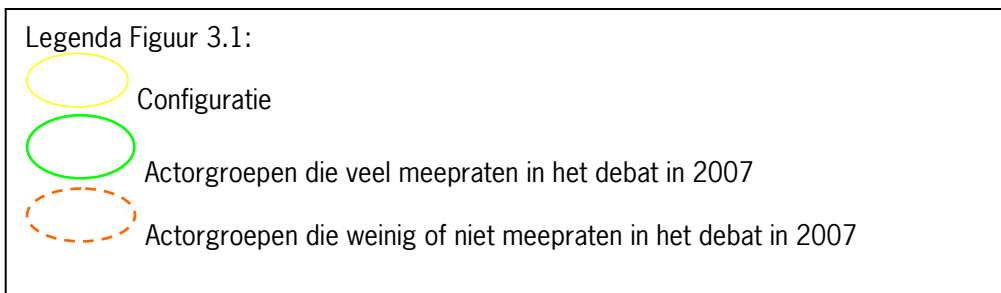
### *De configuratie Laveren*

Deze configuratie bestaat uit actoren van het ministerie van LNV, onderzoeksinstituten en adviesorganisaties. Zij zien zich geconfronteerd met multiële waarden van een toenemend aantal belanghebbenden en worstelen met de daaruit voortkomende conflicterende wensen en belangen. Van daaruit zoeken zij naar compromissen, een 'beste' oplossing door middel van onderzoek en schipperen met belangen en variatie.

Figuur 1 toont de configuraties uit 2007 en de mate waarin actoren binnen de configuraties met elkaar praten in een afbeelding. Hoewel het debat in 2007 verbindingen kent tussen een aantal configuraties, is er ook sprake van exclusie. Netwerkanalyse laat zien dat een selecte groep betrokkenen de boventoon voert in het debat over landbouw, landbouwbeleid en landschap, namelijk actoren uit de configuraties Laveren, Ondernemerschap, Bestaanszekerheid en in mindere mate Natuur (omcirkeld in Figuur 1 met een ononderbroken groene lijn). Veel andere actorgroepen, eveneens belanghebbend in deze thematiek, praten weinig of niet mee (omcirkeld in Figuur 1 met een oranje stippellijn)<sup>2</sup>.



<sup>2</sup> Actoren uit de configuratie Liberalen vullen de vragenlijst waarop de figuur is gebaseerd, niet in. Voor de overzichtelijkheid is de configuratie toch toegevoegd in de figuur. Vanuit de configuratie Ideologie kwam slechts een beperkt aantal ingevulde vragenlijsten terug.



## 3.2 Configuraties in 2008

In de door LNV georganiseerde dialoog in 2008 onderscheiden we twee dominante configuraties. Beide bestaan uit met name agrarisch ondernemers. Het gaat om de configuratie 'Bestaanszekerheid' en de configuratie 'Ondernemerschap'. Er namen soms ook natuurwerkgroepen aan de dialoog deel. Daarvan werken er verscheidene met agrariërs samen. Zij blijken bovendien vaak een agrarische achtergrond te hebben. Deze groepen onderschrijven vaak de redenties in de configuratie Bestaanszekerheid en redeneren dat boeren essentieel zijn voor natuurontwikkeling en –behoud<sup>3</sup>.

### Configuratie Bestaanszekerheid

De configuratie Bestaanszekerheid is het meest dominant aanwezig in de dialoog. Actoren in deze configuratie zullen geld verliezen als er iets verandert. Daarom laten zij zich vooral horen. Vanuit hun zorg om inkomsten te verliezen voeren zij vooral defensieve gesprekken, gericht op behoud. Vaak gebruiken ze daarbij voedselzekerheid als argument en leggen ze sterk de verantwoordelijkheid bij het ministerie van LNV. Omdat zij over de jaren veel ervaring hebben opgedaan met landbouwbeleid en inkomenssteun zijn zij bekend geraakt met de taal van het GLB en met de spelers in het veld. Ze praten sterk in GLB-termen en hebben vaak een aanzienlijk netwerk ontwikkeld, zowel binnen de agrarische als de bestuurlijke wereld (LNV, Tweede Kamer). Actoren in deze configuraties weten daardoor wie zij aan moeten spreken om hun belangen te vertegenwoordigen en weten daardoor veel van hun doelen van behoud te bereiken; ze weten hoe de hazen lopen. Ook in de Tweede Kamer staan argumenten van de configuratie Bestaanszekerheid vaak centraal in de discussie en handelen de meeste betrokkenen erg omzichtig wanneer het gaat om verandering van de beloningsstructuren. Het uitgangspunt voor debat is vaak het behoud van de sector. Thema's in de politieke discours zijn bijvoorbeeld behoud van reële vergoedingen, ook voor landschappen met weinig 'handicaps'; de noodzaak van marktregulering en een level playing field, een 'vangnet' voor ondernemers en financiële waardering van voedselproductie.

Hoewel de configuratie Bestaanszekerheid niet noodzakelijkerwijs een meerderheidsperspectief hoeft te vertegenwoordigen, komen andere agrarische stemmen die er wel degelijk zijn, veel minder aan bod.

### Configuratie Ondernemerschap

De configuratie Ondernemerschap is veel minder dominant aanwezig in de dialoog in 2008 maar laat zich wel horen. Het gaat hier om een minderheid van deelnemers die weinig of niet afhankelijk zijn van landbouwsubsidies en om innovatieve boeren die zich laten voorstaan op goed ondernemerschap door het signaleren van en inspelen op kansen. In hun perspectief ligt

<sup>3</sup> Een van de deelnemers vertelde over een scheiding onder natuurwerkgroepen tussen groepen die veel met boeren samenwerken en zij die zich juist expliciet afzetten tegen boeren.

de toekomst niet in subsidiëren, maar in innoveren. Hun opvattingen van innoveren variëren daarbij van verbreden en het sluiten van nieuwe allianties tot marktwerking, schaalvergroting en nieuwe technologieën. Vaak hebben zij daarin al hun eigen partners gevonden. Zij lijken veel meer afstand tot de bestuurlijke wereld te hanteren en besteden hun tijd en denken daar ook minder aan. Ze lijken minder ingewijd te zijn in beleidsconcepten en GLB-taal, waardoor ze niet altijd een gemakkelijke aansluiting hebben tot de dominante thema's in de dialoog. Vaak beperkt hun betrokkenheid met landbouwbeleid zich tot het zorgen dat ze er zo min mogelijk last van hebben. Actoren in deze configuratie ervaren landbouwbeleid ook wel eens als bemoeienis: 'bemoei je niet met ons, wij zijn ondernemers'.

#### *Verschillen tussen configuraties in 2007 en 2008*

In tegenstelling tot het debat dat in 2007 plaatsvond, zijn deelnemers aan de door LNV georganiseerde dialoog vooral afkomstig uit agrarische en bekende netwerken en daarbinnen vooral uit de configuratie Bestaanszekerheid. We zagen veel minder andere, niet agrarische deelnemers dan in 2007. Wanneer anderen wel deelnemen, blijken zij vaak een agrarisch verleden te hebben, de andere deelnemers aan de gesprekken te kennen en opvattingen te delen. Deelnemers die werkelijk in een andere configuratie opereren, stellen zich vaak bescheiden op.



## 4 Inhoudelijke monitoring

### 4.1 Kernthema's in 2007

De configuraties die zijn betrokken in de dialoog praten over een specifiek aantal *kernthema's*. Met kernthema's wordt bedoeld de onderwerpen die in de dialoog het meest aan de orde komen en die voor de deelnemers het meest belangrijk zijn. In 2007 spraken en schreven de actoren die betrokken waren bij debatten over het GLB in grote lijnen over acht kernthema's die ze vaak aan elkaar relateren:

*GLB afschaffen versus GLB behouden*

Moet landbouwbeleid een pijler blijven van Europees beleid of worden afgeschaft, welke tussenoplossingen zijn mogelijk?

*Pro-liberalisering versus contra-liberalisering (met nadruk op effect op economie en sector)*

Is liberalisering nastrevenswaardig want positief voor sector en/of landbouwproblematiek of overleven veel boeren een liberaliseringslag niet?

*Nieuwe kansen versus bedreigingen*

Biedt de toekomst boeren kansen of betekent de toekomst een bedreiging en dreigen boeren door nieuwe ontwikkelingen uit Nederland/Europa te verdwijnen en is dat problematisch?

*Schaalvergroting versus verbrede en duurzame landbouw*

Is schaalvergroting de enige oplossing voor boeren of moet landbouw kleinschalig vanwege landschappelijke en ecologische waarden, duurzaamheid en diervriendelijkheidsoverwegingen? Of moet er juist meer variëteit in bedrijfsconcepten komen in de landbouw?

*Boeren dragen landschap en natuur versus anderen dragen landschap en natuur*

Dragen boeren bij aan instandhouding van het landschap en leefomgevingen van dieren en moeten zij daarvoor betaald worden of dragen zij juist niet bij?

*Ondernemerschap versus overheidssturing*

Moet de overheid een sturende rol aannemen, richting geven, boeren beschermen en (eenduidige) oplossingen inbrengen of juist ruimte geven voor ondernemerschap?

*Bedrijfsmatig denken versus maatschappelijke waarden*

Welke afweging moet in beleid worden gemaakt ten aanzien van de verhouding tussen bedrijfsmatige waarden en maatschappelijke en natuurwaarden?

*Eenduidige oplossing versus omgaan met complexiteit*

Moet er worden gestreefd naar eenduidige oplossingen en eenduidig beleid of moeten we complexiteit accepteren en streven naar meervoudigheid in denken en handelen?

## 4.2 Kernthema's in 2008

De thema's in de dialoog in 2008 zijn sterk vergelijkbaar met die uit 2007. Figuur 4.1 en 4.2 illustreren aan de hand van citaten hoe de twee configuraties naar de kernthema's kijken. Opvallende verschillen zijn dat het GLB zelf in 2008 niet meer ter discussie lijkt te staan en dat het thema voedselzekerheid als dominant thema wordt ingebracht. Dit beeld is wel beïnvloed door de gespreksleiding die sterk stuurde op Houtskoolschets-thema's. We beschrijven de essentie van de kernthema's en laten enkele fixaties de revue passeren.

Figuur 4.1: Citaten uit de configuratie Bestaanszekerheid



Figuur 4.2: Citaten uit de configuratie Ondernemerschap



### Kernthema 1: Boerengeld versus gemeenschapsgeld

Het eerste kernthema bestaat uit de tegenstelling tussen 'boerengeld in boerenhanden' versus 'gemeenschapsgeld voor maatschappelijke doelen'. Dit thema vloeit voort uit de legitimiteitskwestie die de discussie over het GLB de laatste jaren domineert.

Het pleidooi om het GLB-geld op het boerenerf te houden klonk het vaakst en het felst. Vooral de configuratie Bestaanszekerheid hanteert de gefixeerde overtuiging 'recht te hebben' op inkomenssteun: 'het is ons geld'. Zij onderbouwen hun perspectief met het argument dat maatschappelijke waarden alleen dan kunnen worden gediend. Opvallend is dat zij voedselzekerheid daarbij vaak als belangrijke maatschappelijke waarde inbrengen: 'met het bedrijven van landbouw wordt al een maatschappelijke dienst geleverd'. Het tegenargument luidt dat landbouwsubsidies niet mogen worden betaald voor zaken die behoren tot 'normale' productie van voedsel. Opvallend zijn verder de negatieve scenario's over de toekomst van de landbouw die de configuratie Bestaanszekerheid hanteert en het gevoel dat er 'veel geld wordt besteed aan anderen dan boeren'. Zo vinden ze bijvoorbeeld dat landbouwgeden worden 'afgeroomd' van de agrarische sector. De focus van de discussie is dan vaak 'hoe krijgen we die gelden terug?'.

## **Kernthema 2: Boeren dragen landschap en natuur versus anderen dragen landschap en natuur**

Het tweede kernthema gaat over de vraag wie het beste voor het landschap kan zorgen. Er bestaat (nog altijd) een grote kloof tussen boeren en natuur- en landschapsbeheerders die andere opvattingen hanteren van wat natuur en een mooi landschap is. Want zijn het juist natuur- en landschapsorganisaties die het beste het landschap kunnen beheren of zijn boeren als enige in staat op een goede manier het landschap te beheren: 'boerenlandschappen zijn mooier dan die woeste natuurlandschappen waar niemand iets aan heeft'. Beide agrarische configuraties (Bestaanszekerheid en Ondernemerschap) neigen sterk naar het laatste. Opmerkelijk is verder dat door de dominantie van agrarische configuraties in de dialoog maatschappelijke waarden als natuur en landschap altijd in relatie tot de landbouw worden besproken. Zo wordt ook de vraag naar de bijdrage van boeren aan landschap en natuur vaak beantwoord vanuit agrarisch perspectief. Een ander opvallend aspect vanuit de discussies over herverdeling van gelden en landschapsonderhoud is dat sommige boeren roepen dat zij zich 'niet gesteund en niet gewaardeerd voelen door LNV'.

## **Kernthema 3: Al of niet selecteren van waardevolle cultuurlandschappen (en boeren uitsluiten)**

Vrijwel alle deelnemers geven blijk van een grote trots op en waardering voor het eigen cultuurlandschap, ongeacht de aard van het gebied: 'ons landschap is magnifiek'. Hamvraag bij dit kernthema is of het beschikbare geld 'eerlijk' verspreid moet worden over alle cultuurgrond of dat er een selectie gemaakt moet worden. De discussie gaat vooral over het 'moeten boeren' in of nabij gebieden met een sterke handicap en de bijbehorende regelgeving en vergoedingen voor handicaps. Typerend voor de configuratie Bestaanszekerheid in de discussie is de reserve die men heeft bij verandering, want 'iedere verandering brengt ongelijkheid met zich mee'. De configuratie Ondernemerschap wantrouwt eerder vormen van subsidiëring, bijvoorbeeld omdat subsidies tot afhankelijkheid kunnen leiden en echt ondernemerschap in de weg kunnen staan.

## **Kernthema 4: Bedrijfsmatig denken versus maatschappelijke waarden**

LNV stelt na jaren van maatschappelijke discussie maatschappelijke waarden nu expliciet centraal in haar beleidslijn. De meeste agrarische gesprekspartners vinden wel dat voedselproductie hun kernbezigheid moet blijven. Verschillende deelnemers uit de configuratie Bestaanszekerheid benadrukken in dit kader het belang van mondiale voedselzekerheid en het produceren voor de wereldmarkt. Ook in de Kamercommissie klinken geluiden door dat het goed is dat LNV 'ook (weer) aandacht heeft voor de harde landbouw'. Tegelijkertijd geven anderen uit de configuratie Bestaanszekerheid aan niet gelukkig te worden van met wereldmarktproductie gepaard gaande schaalvergroting en de druk die dat met zich meebrengt. De configuratie Ondernemerschap ziet kansen op de wereldmarkt (met mondiaal perspectief) en opereert daar innovatief en zelfstandig in, maar ziet ook kansen in verbreding en het creëren van nieuwe markten voor bepaalde maatschappelijke waarden.

## **Kernthema 5: Schaalvergroting versus verbrede en duurzame landbouw**

Bij het vijfde kernthema gaat het om welk toekomstperspectief men ziet: schaalvergroting en intensivering of verbreding (ten koste van schaalvergroting) en inzet op verduurzaming. Deze verschillende perspectieven zijn niet eenduidig aan een bepaalde configuratie toe te schrijven, zij komen bij beide voor. Typerend voor de configuratie Bestaanszekerheid is dat men klaagt met het huidige beleid wel *gedwongen te zijn* om te investeren in schaalvergroting en intensivering. Ook is er de gefixeerde overtuiging dat verbreding 'toch niets uithaalt'.

### **Kernthema 6: Pro-liberalisering versus contra-liberalisering (met nadruk op gevolgen voor maatschappelijke waarden)**

Dit kernthema gaat over de tegenstelling tussen voorstanders van vergaande liberalisering en hen die menen dat liberalisering ongewenste effecten heeft voor maatschappelijke waarden. Zo zou bijvoorbeeld de toenemende concurrentie en de gevolgen daarvan voor de agrarische bedrijfsvoering een negatief effect hebben op maatschappelijke waarden. Dit kernthema werd in de discussie vaak verbonden aan het thema schaal (kernthema 5) en de tegenstelling tussen 'harde' en 'zachte' landbouw (kernthema 4). Binnen de configuratie Bestaanszekerheid leeft een sterke reserve ten opzichte van verdergaande liberalisering. Men pleit vooral voor een 'level playing field' en ageert tegen 'oneerlijke' concurrentie. De configuratie Ondernemerschap denkt sterker vanuit de kansen die liberalisering met zich mee zou brengen en denkt na over nieuwe bedrijfsconcepten.

### **Kernthema 7: Houtskoolschets centraal versus decentraal invullen**

Dit kernthema gaat over de vraag op welk niveau de Houtskoolschets moet worden ingevuld. Kan die verantwoordelijkheid het beste bij Agrarische Natuur Verenigingen, gemeentes, provincies of het rijk worden neergelegd? Maar ook: gaat het om centrale of decentrale normen en criteria? Hierbij speelt niet zozeer het verschil tussen configuraties, als wel de scheiding die zich aftekent tussen degenen die opereren in gebieden waaraan een grote natuurwaarde of handicaps worden toegedicht en degenen die niet in zulke gebieden opereren. De eerst genoemden staan daarbij uitzonderingsposities voor het eigen gebied voor (Houtskoolschets decentraal invullen) en de laatstgenoemden pleiten juist voor gelijkheid (Houtskoolschets centraal invullen). Weer anderen pleiten voor het maken van onderscheid tussen gebieden middels een puntensysteem, wat wel op een centraal niveau gecoördineerd en ingevuld zou moeten worden. Gebieden met een gestructureerde samenwerking met betrokken overheden (provincie, gemeenten, waterschappen) opteren eerder voor gebiedsgericht maatwerk. Agrarische Natuur Verenigingen opteren ook voor gebiedsgericht maatwerk met een grote rol voor henzelf in de invulling van de Houtskoolschets en de verdeling van gelden. Anderen zijn soms bezorgd als boer 'overgeleverd te worden' aan ANV's.

In directe relatie met dit thema klagen deelnemers aan de dialoog dat de Houtskoolschets te weinig duidelijk en niet uitgewerkt is. Zij spreken regelmatig twijfel uit over of LNV in staat zal zijn om een uitvoerbaar systeem voor betaling voor maatschappelijke diensten te ontwikkelen. Zij vragen om helderheid, duidelijkheid en continuïteit in maatregelen en dragen allerlei criteria aan waaraan het systeem zou moeten voldoen. Ook maken zij zich zorgen over toenemende bureaucratie naar aanleiding van de Houtskoolschets. Ten aanzien van de aard van de vergoeding is er erg veel verschil in opvattingen over a) of de vergoeding een hectarevergoeding moet zijn of juist niet, b) of de vergoeding gebiedsspecifiek moet zijn of juist niet en c) of de vergoeding juist een gebiedsspecifieke aanvulling moet zijn op een hectarevergoeding. Deelnemers zijn het er wel over eens dat als er een vergoeding moet komen, deze marktconform moet zijn.

### **Kernthema 8: Is technologische innovatie zaligmakend of niet?**

Er is in de gesprekkenreeks veel gesproken over innovatie; het belang ervan en de voorwaarden ervoor. Een tegenstelling die in de discussie zichtbaar werd, was of technologie gezien kan worden als de voorwaarde om wereldmarktproductie te draaien en het te redden op veranderende markten, of dat dat weinig zinvol is omdat 'we het toch niet redden tegen de goedkoop producerende Oost-Europese landen', en het 'maatschappelijke vraagstukken niet oplost'. Een tegenstelling tussen de configuraties Bestaanszekerheid en Ondernemerschap is de houding ten opzichte van de voorwaarden voor succesvolle innovatie. Bestaanszekerheid vindt dat LNV verantwoordelijk is voor het scheppen van de condities voor innovatie. Zij klagen

dat ambtenaren het geld niet uitgeven: 'het moet zo 'safe' zijn dat er niet veel wordt uitgegeven'. Vanuit de configuratie Ondernemerschap daarentegen wordt gepleit voor een minder afwachtende en meer proactieve houding van boeren.

### **Kernthema 9: Voedselzekerheid als legitimatie voor betalingen aan boeren versus betalingen voor voedselproductie zijn niet langer te legitimeren**

Over het algemeen onderschrijven de deelnemers de doelen van de Houtskoolschets. Zij noemen zelf verschillende maatschappelijke doelen waaraan de gelden zouden kunnen bijdragen, zoals: innovatie, kennisvermeerdering, ook om maatschappelijke waarden te kunnen bevorderen, productie van groene energie, bijdrage aan emissiebeperking, CO2-compensatie vanuit eigen maatschap inzetten, erosiebestrijding stimuleren door graslandbehoud, de 'koe in de wei' stimuleren of het weghalen van zwerfvuil langs landwegen. Een belangrijk van de Houtskoolschets afwijkend maatschappelijk doel dat zij noemen is de waarde voedselzekerheid. Dit thema was wel altijd al aanwezig, maar is op een andere manier gaan spelen. De redenatie over betalingen voor voedselproductie was altijd dat deze niet zomaar een 'extraatje' vormden, maar een compensatie voor prijsverlagingen die het voor iedereen mogelijk maakten om voldoende voedsel te kopen. Maar met de toenemende welvaart was voedselschaarste geen thema meer en door stijgende prijzen werd de redenatie dat betalingen voor voedselproductie niet meer te legitimeren waren. Maar met deze redenatie gaat het niet (meer) om de ethische kwestie of productie- en inkomenssteun eigenlijk wel maatschappelijk is te verantwoorden en of de landbouw niet zou moeten worden behandeld als een reguliere sector, maar wordt het prijsniveau gehanteerd als argument voor betalingen aan de agrarische sector. Met het stijgende prijsniveau neigde de discussie vervolgens naar het afschaffen van de betalingen of naar het geven van een andere vorm eraan. Maar deze legitimatie valt weg wanneer de prijzen weer dalen. Een andere redenatie die de kop opstak, ook in 2007, was dat de supermarkten hoge prijzen hanteren, maar de marge daaruit niet doorberekenen aan de boer met als gevolg dat boeren soms zelfs onder de kostprijs produceren. Dat zou betalingen voor voedselproductie legitimeren. In de dialoog in 2008 zien we een nieuwe redenatie opkomen in de sector en de politieke discours dat 'voedselzekerheid op zichzelf al een waarde is die belangrijk en kwetsbaar genoeg is' om betalingen voor voedselproductie te legitimeren. Voedsel moet veilig, goedkoop en gezond zijn en er moet voldoende van geproduceerd worden. Door aan voedselzekerheid maatschappelijke waarde toe te kennen legitimeren deelnemers aan de dialoog betalingen voor voedselzekerheid. Maar deze sluiten niet aan bij de oorspronkelijke opvatting over vermaatschappelijking als 'prestaties voor landschap, natuur, milieu en dierenwelzijn'. Geen van de betrokkenen problematiseert deze spanning.

#### *Verschillen tussen 2007 en 2008*

Wanneer we de configuraties en hun perspectieven op de kernthema's vergelijken, blijkt er in hoofdlijnen weinig veranderd in de standpunten. Ook de kernthema's komen grotendeels overeen met de thema's uit 2007. Nieuwe thema's in 2008 zijn vooral het gevolg van het feit dat de Houtskoolschets het uitgangspunt vormde voor de dialoog.

Tabel 4.1: Overzicht van de kernthema's uit 2007 en 2008

| <b>Maatschappelijk debat 2007</b>  | <b>LNV dialoog 2008</b>  |
|--|--|
| <b>Overeenkomsten in thema's</b>   |  |
| Boerengeld versus gemeenschapsgeld   | Boerengeld versus gemeenschapsgeld   |
| Boeren dragen landschap en natuur versus anderen dragen landschap en natuur  | Boeren dragen landschap en natuur versus anderen dragen landschap en natuur  |
| Bedrijfsmatig denken versus maatschappelijke waarden   | Bedrijfsmatig denken versus maatschappelijke waarden   |
| Schaalvergroting versus verbrede en duurzame landbouw  | Schaalvergroting versus verbrede en duurzame landbouw  |
| Pro-liberalisering versus contra-liberalisering (met nadruk op effect op economie en sector)   | Pro-liberalisering versus contra-liberalisering (met nadruk op effect op maatschappelijke waarden)   |
| Voor 2007 niet als apart kernthema benoemd, maar kwam terug in redenatie betalingen voedselproductie gelegitimeerd vanwege compensatie prijsverlagingen en productie onder kostprijs | Voedselzekerheid als legitimatie voor betalingen aan boeren versus betalingen voor voedselproductie zijn niet langer te legitimeren  |
| Nieuwe kansen versus bedreigingen  | Voor 2008 niet als apart kernthema benoemd, maar kwam vaak terug in thema's pro-liberalisering versus contra-liberalisering en schaalvergroting versus verbrede en duurzame landbouw)  |
| Ondernemerschap versus overheidssturing  | Voor 2008 niet als apart kernthema benoemd, maar kwam terug in thema's Bedrijfsmatig denken versus maatschappelijke waarden, schaalvergroting versus verbrede en duurzame landbouw en pro-liberalisering versus contra-liberalisering. |
| Eenduidige oplossing versus omgaan met complexiteit  | Voor 2008 niet als apart kernthema benoemd, maar kwam terug in thema Houtskoolschets centraal versus decentraal invullen   |
| <b>Verschillen in thema's</b>  |  |
| Afwezig  | Al of niet selecteren van waardevolle cultuurlandschappen  |
| Afwezig  | Houtskoolschets centraal versus decentraal invullen  |
| Afwezig  | Is technologische innovatie zaligmakend of niet  |
| GLB afschaffen versus GLB behouden   | Afwezig  |

### 4.3 Inhoudelijk verloop van de dialoog

#### *Behoudende agrarische geluiden dominant in de dialoog*

Doordat deelnemers vooral afkomstig waren uit agrarische netwerken, stonden relatief behoudende agrarische geluiden centraal in de dialoog. Dat gaf weliswaar een helder beeld van de vraagstukken die een bepaalde groep agrariërs ziet in de voorgestelde wijzigingen, maar andere belangen blijven daardoor op de achtergrond en verbinding met maatschappelijke thema's bleek lastig te realiseren.

#### *Houtskoolschets weinig betwist maar weinig vertrouwen in invulling*

De meeste agrarische gespreksdeelnemers begrijpen de analyse achter de Houtskoolschets en delen deze ook wel. Maar ze zien de voorgestelde oplossingsrichtingen ook als een bedreiging voor de continuïteit van hun bedrijf. Zij hebben er vaak weinig vertrouwen in dat de overheid de voorstellen uit de Houtskoolschets op een houdbare en werkbare manier weet te operationaliseren. Zo vrezen ze bijvoorbeeld dat het nieuwe systeem ongelijkheid in de hand gaat werken (concurrentievervalsing) en dat beleid leidt tot 'behoud' of het 'op slot zetten' van een gebied.

#### *Opheffen GLB geen thema meer*

Opvallend in vergelijking met 2007 en de periode daarvoor is dat het thema 'opheffen van het GLB' niet meer aan de orde komt. De twijfel aan de houdbaarheid van het GLB en de roep om het opheffen van het GLB lijken verstomd en deelnemers in de keukentafel- en themagesprekken maar ook in de Kamercommissie en de internetfora trekken het bestaansrecht van het GLB niet meer in twijfel.

#### *Voedselzekerheid als maatschappelijke waarde is nieuw thema*

In relatie met het vorige punt is de rentree van het thema voedselzekerheid -mede onder invloed van de prijsveranderingen in voedsel- opmerkelijk. Zowel onder agrariërs als in de discussies in de Kamercommissie wordt voedselzekerheid regelmatig ingezet als maatschappelijke waarde en gebruikt als argument om subsidiëring te legitimeren en terughoudend te zijn met veranderingen. Redenatie daarbij is dat boeren een cruciale rol spelen in het realiseren van maatschappelijke waarden door voedselzekerheid te verschaffen.

#### *Ondernemers leggen veel op het bordje van de overheid waardoor soms een defensieve sfeer ontstaat*

Gesprekken over de invulling van de Houtskoolschets gaan onder invloed van het voorgaande al snel over belemmeringen en bedenkingen bij de Houtskoolschets. Gesprekken blijven vaak hangen bij obstakels en bezwaren die deelnemers zien op de weg naar realisatie van de plannen in de Houtskoolschets en kenmerken zich door een defensieve sfeer. Alleen een voorhoede van innovatieve ondernemers richt zijn blik meer op de markt dan op de overheid. Maar voor de meeste deelnemers lijkt het moeilijk om te redeneren in kansen en mogelijkheden.



### *Regie op invulling Houtskoolschets en weinig ruimte voor uitstapjes*

In de gesprekken stelt LNV vooral invulvragen zoals 'hoe moet de Houtskoolschets worden ingevuld' en 'hoe kan LNV daarbij ondersteunen' centraal. Door een vrij strakke regie hierop en op regels en procedures daaromheen is er vrij weinig ruimte voor uitstapjes naar andere thema's. Maar in de praktijk blijkt het erg moeilijk voor deelnemers om het gesprek op het instrumentele niveau aan te gaan. Hun betrokkenheid ligt eerder bij hun eigen doelen en wensen dan bij de instrumentele invulling van de Houtskoolschets. Bovendien weten zij wel wat er nu niet goed gaat of beter kan, maar hebben geen uitgewerkte ideeën over hoe het nieuwe systeem ingevuld zou moeten worden. Vaak vinden zij de uitwerking van ideeën ook de taak van de overheid.

### *Weinig aansluiting op thema's gebied*

Doordat nationaal beleid in de vorm van de Houtskoolschets in de dialoog centraal stond, kwamen lokale en regionale initiatieven weinig aan de orde. Daardoor bleek het moeilijk werkelijk aan te sluiten bij thema's in het gebied.

### *Meest nieuwe ideeën bij experts op internetforum*

De meest nieuwe en gevarieerde ideeën vinden we bij de experts op het internetforum. Het gaat dan bijvoorbeeld over koopgedrag en innovatie en de mogelijkheden van een maatschappelijke dialoog over chemische voedselproductie, risicoperceptie toepassing technologie en voedselpatronen; over de sector in Europees verband; en over ongewenste negatieve effecten van overheidsbeleid op innovatie.

### *Deelnemers redeneren vanuit eigen voorkeur kerndilemma's*

Deelnemers aan de dialoog lopen bij het bespreken van de inhoudelijke invulling van de Houtskoolschets vaak vast op een aantal dilemma's waarop zij van mening verschillen en die sterk samenhangen met het spanningsveld tussen nationaal beleid en lokaal niveau. Deze dilemma's zijn bijvoorbeeld:

- Centraal versus decentraal;
- Overheidsregulering versus marktwerking;
- Regels en eisen versus vrijblijvendheid en vertrouwen;
- Standaarden ('het moet eenvoudig') versus diversiteit ('het moet eerlijk');
- Aandacht naar waardevolle versus juist naar 'andere' gebieden;
- Structureel belonen versus impulsstimulans

De dilemma's komen heel expliciet naar boven in vragen die deelnemers aan de internetfora stellen, zoals 'wat is waardevol en wie bepaalt wat waardevol is? Bepaal je dat centraal of neem je die beslissing lokaal, met 'de maatschappij' en lokale overheden?' 'Kun je hanteerbare standaarden ontwikkelen of moet je juist proberen om te gaan met de diversiteit van gebieden?' 'Moet de zorg gaan naar de 'waardevolle' gebieden of juist naar 'mindere' gebieden omdat daar de uitdagingen liggen?' 'Ga je uit van vertrouwen in ondernemers of moet je eisen stellen?' 'Leg je 'een zak met geld' decentraal neer of moet de nationale overheid de gelden beheren en verdelen?' 'Welke mogelijkheden biedt marktwerking?' 'Of moet je op nationaal niveau vastleggen wat je gedaan wilt hebben, maar de hoe-vraag loslaten en aan het gebied overlaten?' Vooral in de keukentafel- en themagesprekken redeneert elke deelnemer vanuit zijn of haar eigen voorkeuren ten aanzien van de kerndilemma's. Vervolgens lopen discussies over oplossingen vaak op deze vragen vast.

*Gevolg: weinig progressie op kerndilemma's*

Doordat nationaal beleid centraal stond in de dialoog, deelnemers vooral vanuit hun eigen voorkeuren ten aanzien van de kernthema's uit de Houtskoolschets redeneren, er weinig aansluiting was bij gebiedsthema's en weinig aandacht was voor procesinterventies werd er weinig progressie op de kerndilemma's geboekt.

*Gesprekken relatief geïsoleerd van politieke en maatschappelijke processen en Europees beleid*

Een doel van de dialoog was om het GLB inhoudelijk te verbinden met de samenleving. Om dit doel te bereiken vonden de gesprekken toch nog teveel geïsoleerd plaats, zowel van het politieke proces als van maatschappelijke processen. Bovendien lijkt de dialoog een intern Nederlandse discussie; zij lijkt los te staan van discussies in de EU Landbouwrapad. Daarmee zijn de verschillende arena's die betrokken zijn bij landbouwbeleid geïsoleerd van elkaar en vindt weinig wederzijdse kruisbestuiving plaats. Bijvoorbeeld tussen de maatschappelijke en Europese en de maatschappelijke en politieke arena.

*Ambities lijken gedurende dialoog te worden teruggeschoefd*

Met het complexe procesverloop van de dialoog lijken ook de ambities van LNV met de dialoog tijdens het proces te worden teruggeschoefd. Het doel van verbreding in deelnemers aan de dialoog lijkt steeds minder belangrijk te worden. LNV worstelt hier ook met het realiseren van schijnbaar tegenstrijdige doelstellingen zoals verdiepen op inhoud en verbreden op deelnemers. Zij wenst binnen een verbrede groep te verdiepen op de technische invulling van de Houtskoolschets, maar sluit daarbij niet aan op verschillen in interesses, belangen en voorkennis.

## 5 Procesmonitoring

In deze paragraaf komen de belangrijkste observaties aan de orde die betrekking hebben op het verloop van het dialoog proces. De dialoog over de invulling van de Houtskoolschets bleek organisatorisch op veel vlakken een uitdaging.

### *Tijdsdruk; gebrek aan tijd voor reflectie*

De oprechte wens tot scherpere discussies was tijdens de dialoog groot. Tegelijkertijd lag er een grote tijdsdruk op de gesprekken. Deze druk zorgde er nogal eens voor dat de voorbereiding in de knel kwam en maakte dat wijzigingen in de aanpak moeilijk te realiseren waren. Daardoor bleef het realiseren van de gewenste verdieping moeilijk.

### *Weinig aandacht voor procesinterventies*

Deelnemers en gespreksleiders hebben weinig gebruik gemaakt van procesinterventies die kunnen bijdragen aan verdieping van de dialoog. Procesinterventies kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het benoemen van verschillen in opvattingen en het bespreekbaar maken van deze verschillen door onderliggende waarden te achterhalen. Dat hiervan weinig gebruik is gemaakt, heeft natuurlijk te maken met de tijdsdruk op het proces en de beperkte tijd voor een gesprek, maar het is jammer dat hiermee kansen op verdieping werden onbenut.

### *Moeilijk om nieuwe mensen uit te nodigen*

Het bleek in de praktijk moeilijk om echt nieuwe mensen aan tafel te krijgen. Dit kwam doordat er vooral gebruik werd gemaakt van bestaande contacten en netwerken, maar ook omdat het moeilijk was om nieuwe mensen te mobiliseren om tijd te investeren in praten over landbouwbeleid. Wanneer zij wel werden gevonden zegden zij soms af. Nieuwe deelnemers die wel participeerden in de dialoog vonden moeilijk aansluiting bij de thema's die aan de orde kwamen en kwamen hun perspectieven vaak niet uit de verf. Tevens bestaat de indruk dat natuurbeheerders en landbouwvertegenwoordigers 'op stropdassenniveau' elkaar ontwijken.

### *Deelnemers vooral uit agrarische / bekende netwerken*

Ondanks de positieve intentie om een zo breed mogelijke groep van mensen uit te nodigen bleek de uiteindelijke variëteit in deelnemers gering. Deelnemers waren vooral afkomstig uit agrarische en bekende netwerken en daarbinnen vooral uit de configuratie Bestaanszekerheid. Daardoor kwam het geluid van agrariërs dominant bovendrijven. We zagen veel minder andere, niet agrarische deelnemers dan in 2007. Wanneer anderen wel deelnemen, blijken zij vaak toch een agrarisch verleden te hebben en de andere deelnemers aan de gesprekken te kennen en opvattingen met hen te delen.

### *Gesprekken op locatie maar kansen weinig benut*

De gesprekken zijn bewust gevoerd op locatie zodat aansluiting kon plaatsvinden met de lokale problematiek, maar de kansen daarvan zijn weinig benut. De gesprekken gingen vooral over de Houtskoolschets en nationaal beleid en de instrumentele invulling daarvan vanuit LNV. Soms stonden de gesprekken die de gespreksleiders wilden voeren over de Houtskoolschets haaks op lokale initiatieven, waardoor spanningen ontstonden.

#### *Risico van dialoogmoeheid*

Dit raakt ook aan een meer algemene tendens van 'dialoogmoeheid' die optreedt wanneer maatschappelijke actoren steeds opnieuw worden gevraagd te participeren in een dialoog zonder dat het hen direct raakt. Ten aanzien van de variëteit in agrarische deelnemers is een vraag hoe representatief de configuratie Bestaanszekerheid eigenlijk is voor de groep agrariërs als geheel.

#### *Steeds dezelfde gesprekken*

Het gevolg van een gebrek aan nieuwe deelnemers, een nadruk op agrarische geluiden en weinig aansluiting bij het gebied en gebrek aan procesinterventies, was vrij weinig variëteit in gesprekken en oplossingsrichtingen. Vaak werden dezelfde gesprekken gevoerd, over dezelfde thema's en met dezelfde argumenten. Gesprekken liepen ook nogal eens vast in tegengestelde opvattingen over een beperkt aantal kernvraagstukken.

#### *Weinig aandacht in media en Kamer*

Opmerkelijk was de geringe media-aandacht die er was voor de maatschappelijke dialoog. Ook in de Tweede Kamer werd weinig aandacht besteed aan de dialoog.

#### *Dialoog aangaan vanuit het landbouwbeleid heeft beperkingen*

Hoewel het in de dialoog gaat om het actualiseren van de maatschappelijke legitimatie voor publieke beloning van de landbouw heeft het nemen van het Europese landbouwbeleid als vertrekpunt voor de dialoog zijn beperkingen. LNV heeft de opzet van de dialoog vormgegeven vanuit de directies die verantwoordelijk zijn voor het Europese landbouwbeleid. Maar met de voorgenomen verschuiving in doelen van het beleid richting duurzaam ondernemen (milieu, dierenwelzijn) en beheer van landschap en natuur zou het logisch zijn om ambtenaren van de directies Platteland en Natuur meer te betrekken bij zowel de organisatie van de dialoog als het daadwerkelijk voeren van de gesprekken. Op die manier hadden andere netwerken, waaruit nieuwe deelnemers hadden kunnen komen, waarschijnlijk beter ontsloten kunnen worden. Een soortgelijke verkokering tussen landbouw enerzijds en natuur- en landschapsbeheer anderzijds is terug te zien in het politieke discours.

## 6 Patronen en fixaties in de dialoog

### 6.1 Interactiepatronen in 2007

In 2007 waren de traditionele ingewijden, namelijk landbouworganisaties, het ministerie van LNV, de landbouwspecialisten in de Tweede Kamer en natuur- en milieuorganisatie het meest te horen in het debat, aangevuld met enkele liberalen en ideologen. Deze deelnemers hebben bepaalde vaste regels gecreëerd over de wijze waarop het debat werd gevoerd. Deze regels hebben ertoe geleid dat patronen ontstonden in hun wederzijdse interacties die derden uitsloten en het debat deden stagneren. We vonden verschillende samenhangende patronen:

- Gezellige gesprekken met bekenden
- Gebruik van abstracte taal
- Fixatie op GLB-inhoud
- Uitsluiting van nieuwe deelnemers
- Uitsluiting van actoren die te kritisch zijn
- Vragen om veranderingen en terugschrikken
- Schipperen tussen sturen en loslaten
- Worstelen met variëteit

#### *‘Gezellige gesprekken’ met bekenden*

Vanuit de ongeschreven regel ‘gesprekken gezellig te houden’ maken ingewijden conflicterende perspectieven niet tot onderwerp van gesprek en uiten zij vooral officiële standpunten. Dit maakt verdieping lastig en hindert de voortgang.

#### *Gebruik van abstracte taal*

Ingewijden ontmoeten elkaar regelmatig en hebben over de jaren een gedeelde, abstracte, technisch-economische taal ontwikkeld in gezamenlijke gesprekken over het GLB. Daarmee sluiten zij onbedoeld soms andere groepen uit of creëren onbedoeld miscommunicatie, onbegrip en wantrouwen. Door hun neiging om zaken die emotionele waarde hebben voor anderen abstract te maken veroorzaken ze bovendien soms conflict. Dit veroorzaakt botsingen en maakt het erg lastig voor beide partijen om over deze zaken te praten.

#### *Fixatie op GLB-inhoud*

Deelnemers aan het debat zijn sterk gefixeerd op de inhoud van het debat. Bijeenkomsten worden vaak alleen gehouden met als doel inhoud te verzamelen en te delen. Wanneer gesprekken niet de gewenste inhoud opleveren, worden er meer gesprekken georganiseerd om meer inhoud te genereren. Niemand brengt het *proces* dat deze gesprekken kenmerkt, ter sprake. Het gevolg is dat er steeds meer dezelfde informatie wordt vergaard die echter niet bijdraagt tot het beantwoorden van vragen en verschillen, en kerndilemma’s niet worden besproken. Dat maakt het moeilijk tot verdieping te komen en voortgang te boeken.

#### *Uitsluiting van nieuwe deelnemers*

Ingewijden stellen als grens aan de definitie van een zinvolle dialoog over het GLB dat een dergelijke dialoog niet over landschap of landbouw, maar over het GLB gaat. Inbreng van buitenstaanders komt echter vaak niet overeen met dit beeld van ingewijden van wat een relevante bijdrage is. Als gevolg gaan ingewijden buitenstaanders als incompetent en hun inbreng als onbruikbaar zien. Buitenstaanders blijven buitenstaanders en het recht tot participatie is voorbehouden aan de ingewijden, die dezelfde patronen creëren als altijd.

### *Uitsluiting van actoren die te kritisch zijn*

Configuraties die sterk zijn gefixeerd op hun eigen perspectieven op de GLB-problematiek en sterk van mening verschillen, blazen verschillen van mening vaak op. Het gevolg is vaak dat actoren uit deze configuraties niet met elkaar in gesprek willen en elkaar vanuit een conflictmodel benaderen. Anderen met kritische of afwijkende perspectieven worden vaak buitengesloten van dialoog vanuit de veronderstelling dat het 'gewoonweg onmogelijk is om een fatsoenlijk gesprek met hen aan te gaan'. Dit leidt er soms toe dat derden hen maar niet meer samen uitnodigen. Daardoor wordt er tussen bepaalde configuraties niet meer met elkaar gesproken, worden beelden van elkaar bevestigd en verdiepen fixaties en conflicten.

### *Vragen om veranderingen en terugschrikken*

Er is een breed patroon van vragen om verandering maar tegelijkertijd terugschrikken van verandering. Partijen vragen bijvoorbeeld om vereenvoudiging, modernisering van het GLB en minder administratieve lasten. Maar wanneer de overheid actie onderneemt, schrikken zij terug en klagen over de overheidsinterventies (bv. passen niet, zijn te algemeen, perken teveel in).

### *Schipperen tussen sturen en loslaten*

De overheid worstelt met, aan de ene kant, haar neiging te sturen en interveniëren, en aan de andere kant, mede ingegeven vanuit discussies over overheidssturing en betalingen aan boeren in het kader van het GLB, haar nieuwe ambities rond loslaten, autonomie verschaffen en het stimuleren van eigen initiatief van boeren. Zij poogt boeren meer ruimte te geven en een beroep te doen op hun eigen inventiviteit, maar laat zich er keer op keer toe verleiden opnieuw te sturen.

### *Worstelen met variëteit*

Overheidsactoren weten dat ze te maken hebben met een complex vraagstuk, maar proberen niettemin te komen tot een eenduidige oplossing. De roep om eenduidig beleid in een complexe context gekenmerkt door multipole beïnvloedende factoren en verschillende werkelijkheden dwingt de overheid tot de welhaast onmogelijke opgave van het ontwikkelen van beleid dat alle wensen, doelen, contexten en situaties dient. Omdat de gevolgen van beleid op dit niveau met zoveel verschillende spelers nauwelijks voorspeld kunnen worden, start de overheid steeds meer onderzoeksprojecten met als doel 'de beste oplossing' te genereren. De variëteit in uitkomsten van deze onderzoeksprojecten voeden de variëteit in perspectieven nog meer, wat beleidsontwikkeling verder bemoeilijkt. Uiteindelijk is de verleiding voor de overheid groot om terug te grijpen op meer traditionele sturingsconcepten.

## **6.2 Interactiepatronen in 2008**

Uit de analyse van de keukentafel- en themagesprekken en de politieke discours komen 8 patronen naar voren die stagnatie veroorzaken in de kwaliteit van het maatschappelijk debat en verbreding en vermaatschappelijking frustreren:

- Verbreding werkt niet, innovatie kan niet, liberalisering gaat niet en wereldmarktproductie is een bedreiging
- Bemoei je niet met ons!
- Afhankelijkheidsparadox en schipperen tussen sturen en loslaten
- Vragen om veranderingen en terugschrikken
- Praten over vermaatschappelijking maar bewegen binnen agrarische belangen
- Omzichtig opereren
- Worstelen met variëteit, in combinatie met gezellige gesprekken met bekenden en een

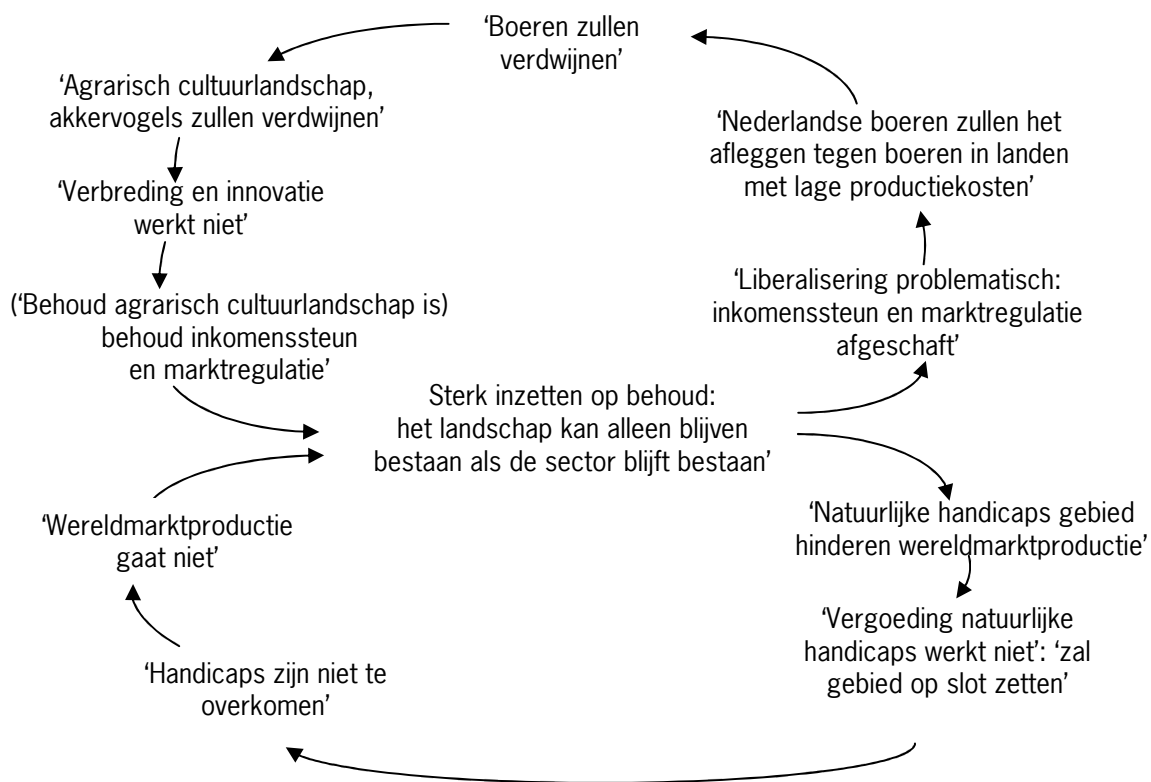
- fixatie op GLB-inhoud
- Uitsluiting van nieuwe deelnemers

### 6.2.1 Verbreding en innovatie werkt niet, liberalisering gaat niet en wereldmarktproductie is een bedreiging'

Een van de thema's in de dialoog is het thema 'toekomstperspectieven voor de agrarische sector wanneer de inkomenssteun verdwijnt'. Veel actoren uit de configuratie 'Bestaanszekerheid' ervaren dit thema als een bedreiging. Zij zetten in het gesprek vervolgens sterk in op de onmogelijkheden van een toekomst zonder inkomenssteun. Redenaties die worden gehanteerd zijn bijvoorbeeld dat 'verbreding niets oplevert in dit gebied' of dat 'innovatie hier weinig uithaalt', bijvoorbeeld omdat 'we het niet redden tegen Oost-Europese landen met lage productiekosten'. Boeren zullen verdwijnen en met de boeren ook het waardevolle agrarische cultuurlandschap. Dit patroon vinden we vooral in die regio's die steun dreigen te verliezen naar aanleiding van de beoogde veranderingen in het GLB. Ook in gebieden waarvan in het algemeen vaak wordt gezegd dat ze minder natuurlandschappelijke waarde hebben, zoals Noordoost Groningen, wordt sterk ingezet op het belang van behoud van cultuurlandschap en vindt men: 'ons gebied is niet kleurloos'.

Agrariërs in gebieden waarin sprake is van natuurlijke handicaps redeneren bovendien dat deze handicaps in hun gebied de wereldmarktproductie hinderen. Bovendien uiten zij soms de vrees dat een vergoeding voor handicaps betekent dat de overheid het gebied op slot zal zetten. Aangezien handicaps niet zijn te overkomen, zal wereldmarktproductie niet gaan. Vanuit deze redenaties is de enige optie het handhaven van de status quo.

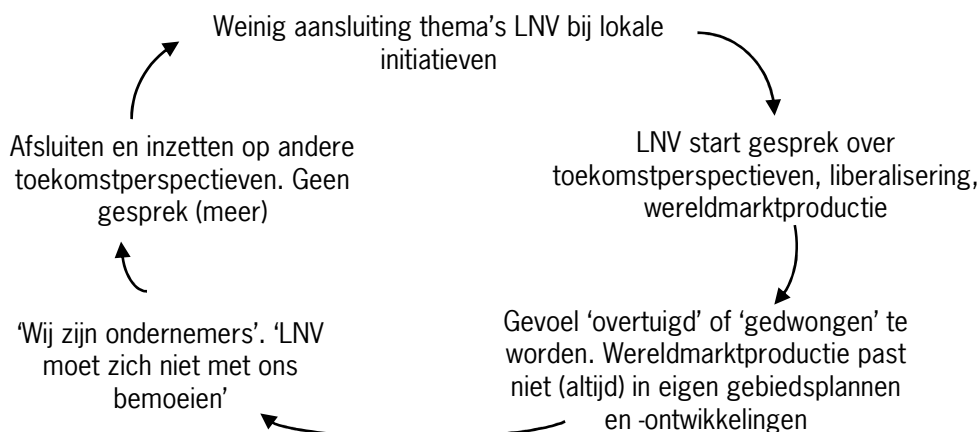
Figuur 6.1: 'Verbreding en innovatie werkt niet, liberalisering gaat niet en wereldmarktproductie kan niet'



## 6.2.2 'Bemoei je niet met ons!'

Het inbrengen van het thema 'toekomstperspectieven voor de agrarische sector wanneer de inkomenssteun verdwijnt' riep nog een tweede patroon op onder agrariërs uit met name de configuratie Ondernemen. Dit patroon trad vooral op wanneer de genoemde toekomstperspectieven sterk conflicteerden met lokale initiatieven. Dit patroon noemen we 'bemoei je niet met ons!' Inkomenssubsidies zijn vaak weinig of geen onderwerp in gesprek met deze agrariërs. Het patroon is kenmerkend voor boeren die zelf allerlei initiatieven hebben opgezet, passend bij het gebied, hun eigen wensen en toekomstvisie en in samenwerking met andere, lokale actoren. Vanuit deze initiatieven ervaren zij de vraag vanuit LNV naar toekomstmogelijkheden in bijvoorbeeld wereldmarktproductie als bemoeienis die conflicteert met hun eigen toekomstvisie en gebiedsplannen. De vraag op zich geeft hen het gevoel dat LNV hen min of meer de kant van wereldmarktproductie op wil *dwingen*. Dat leidt soms tot sterke aversieve reacties 'Wij zijn ondernemers', 'Bemoei je niet met ons, randstadautisten!'

Figuur 6.2: 'Bemoei je niet met ons!'



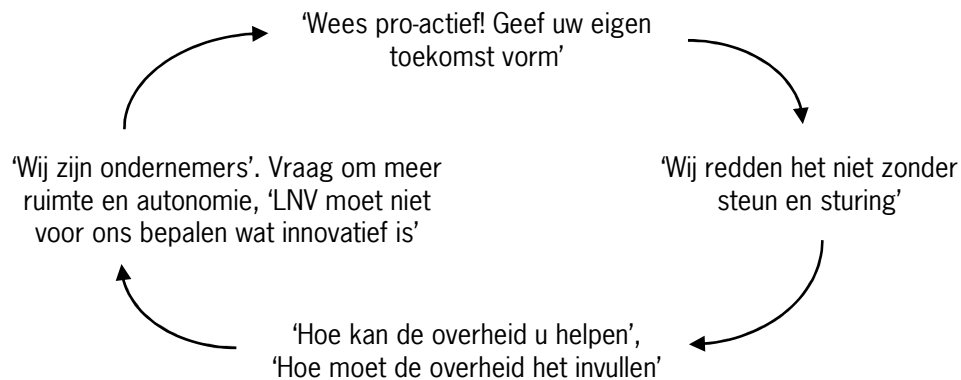
## 6.2.3 'Afhankelijkheidsparadox' en 'Schipperen tussen sturen en loslaten'

Evenals in 2007 vinden we in 2008 een afhankelijkheidspatroon en 'schipperen tussen sturen en loslaten' bij de overheid. Agrariërs en de overheid hebben samen een patroon gecreëerd waarin beide elkaar vastzetten in wederzijdse afhankelijkheden. Agrariërs wensen geen bemoeienis in hoe zij hun toekomst invullen. Wanneer de overheid vervolgens ruimte geeft en een beroep doet op de pro-activiteit van ondernemers krijgen zij koudwatervrees en vragen om sturing en steun. De overheid laat zich verleiden tot interventie en wil helpen, waarna agrariërs weer vragen om meer ruimte en minder 'bemoeienis'. Opmerkelijk is verder de dubbele binding in de boodschap 'wees proactief' die LNV uitzendt. Proactief zijn is hier, opgelegd, al niet meer mogelijk<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Bij een dubbele binding zit de persoon waarop de boodschap is gericht gevangen in een relatie waarin twee soorten boodschappen worden uitgezonden, waarbij de ene boodschap de andere ontkent, zoals



Figuur 6.3: 'Afhankelijkheidsparadox' en 'Schipperen tussen sturen en loslaten'



#### 6.2.4 'Vragen om veranderingen en terugschrikken'

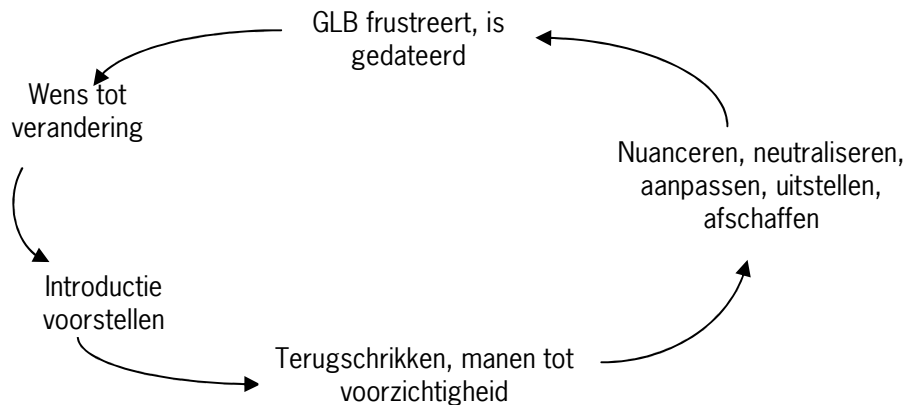
Evenals in 2007 vinden we in 2008 het patroon 'vragen om veranderingen en terugschrikken'. Dit patroon hangt sterk met het vorige patroon samen. Herhaaldelijk klagen betrokkenen over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid: het beleid moet bijvoorbeeld eenvoudiger, minder administratieve lasten meebrengen, moderner en beter maatschappelijk worden verantwoord. Het zou ingrijpend veranderd moeten worden. Maar wanneer er voorstellen voor verandering worden gedaan en nieuwe plannen en mogelijkheden naar voren gebracht, manen betrokkenen tot voorzichtigheid. Voorstellen worden genuanceerd en geneutraliseerd, aangepast, uitgesteld of afgeschaft. Opmerkelijk in het politieke discours is verder dat wanneer zulke vaak gevoelig liggende voorstellen voor verandering aan de orde komen, deelnemers al snel een minder gevoelig liggend thema inbrengen in gesprek, zoals het openstellen van agrarisch land voor wandelaars. Daarmee worden systeemveranderingen een thema dat moeilijk bespreekbaar te maken is. Wanneer de problemen niet worden opgelost, brengen actoren ze hernieuwd in, waarna het patroon zich herhaalt. We vinden dit patroon onder zowel ondernemers als bij de overheid en de landbouwcommissie van de Tweede Kamer. Al met al maakt dit het moeilijk om een werkelijke systeemwijziging naar vermaatschappelijking in gang te zetten.

Een voorbeeld is het thema 'afschaffen van het GLB'. Hoewel hierover in de periode 2005-2007 regelmatig werd gesproken, is in 2008 het afschaffen van het GLB nauwelijks meer een thema.

---

'wees spontaan' (Bateson, G. (1972). *Steps To An Ecology of Mind: Toward a Theory of Schizophrenia*. New York, Balantine)

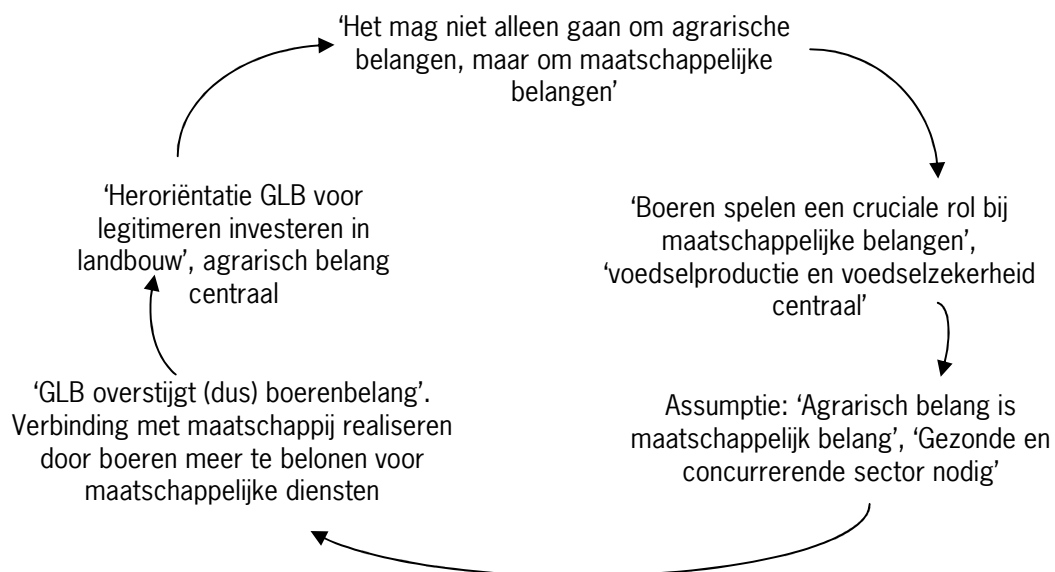
Figuur 6.4: 'Vragen om veranderingen en terugschrikken'



### 6.2.5 'Praten over vermaatschappelijking maar bewegen binnen agrarische belangen'

In dit patroon zeggen deelnemers aan de dialoog het belang van vermaatschappelijking van de landbouw te onderschrijven, maar zij hanteren vervolgens een redentatie waarin agrarische belangen worden 'verpakt' als maatschappelijke belangen. De redentatie is dat boeren een belangrijke rol spelen in het realiseren van maatschappelijke belangen, immers 'zij zorgen voor voedsel' en 'voedsel is een belangrijke maatschappelijke waarde'. Oorspronkelijk was het de bedoeling om steun te ontkoppelen van productie en te bewegen naar vergoedingen voor maatschappelijke goederen en diensten, zoals een aantrekkelijk landschap en behoud en ontwikkeling van de natuur en haar soortenrijkdom. Maar door het patroon wordt de discussie afgeleid van werkelijke maatschappelijke waarden, worden investeringen in primaire productie gelegitimeerd en wordt het doel van een gezonde en concurrerende sector primair. Daarmee draagt het patroon bij aan behoud van de huidige situatie. We vinden dit patroon zowel in interacties in en met de Kamercommissie als binnen de agrarische sector.

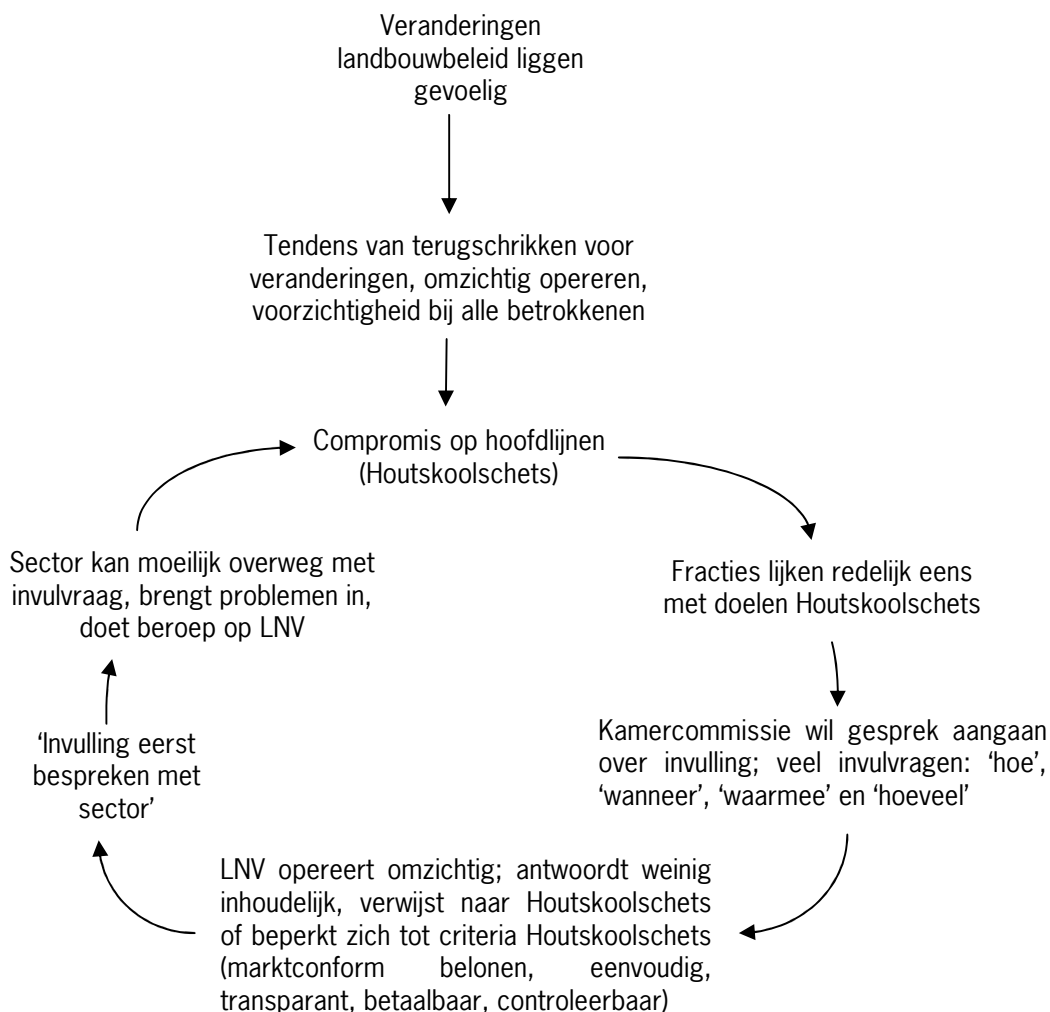
Figuur 6.5: 'Praten over vermaatschappelijking maar bewegen binnen agrarische belangen'



## 6.2.6 'Omzichtig opereren'

Door de tendens tot terugschrikken voor veranderingen in de sector opereren ook de politiek en het ministerie van LNV erg omzichtig bij het bespreken van de Houtskoolschets. Zo legt het ministerie er sterk de nadruk op dat het 'nog maar gaat om een visie', dat men nog zit in de fase van 'voorbereidingen'. Wanneer er in het politieke debat vragen komen over de invulling van de Houtskoolschets, grijpt het ministerie al snel terug op de algemene criteria en hoofdlijnen van de Houtskoolschets en geeft aan dat de invulling eerst met de sector (i.e. niet met de maatschappij) moet worden besproken. Agrariërs kunnen in dit stadium echter vaak moeilijk overweg met de vrij instrumentele invulvragen van LNV. Zij vragen om verheldering, brengen problemen en bedenkingen in en leggen de verantwoordelijkheid terug bij LNV.

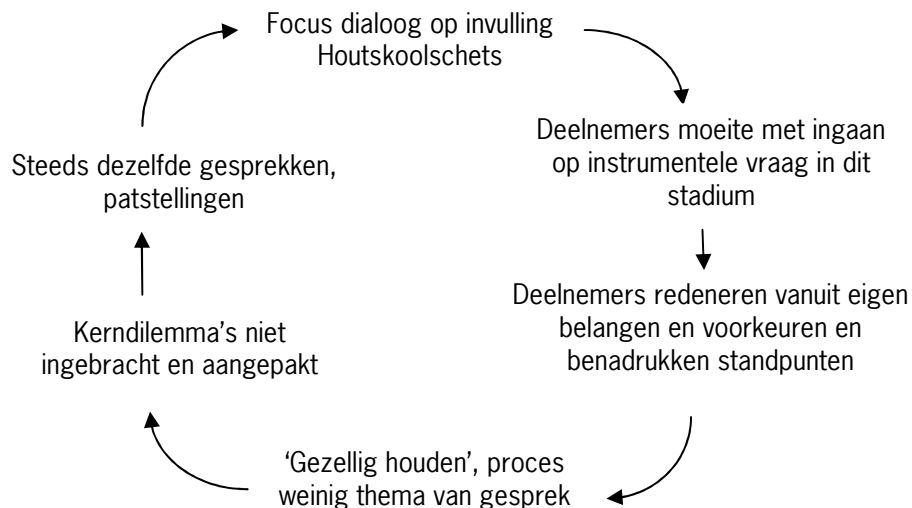
Figuur 6.6: 'Omzichtig opereren'



### 6.2.7 'Worstelen met variëteit', gezellige gesprekken en fixatie op GLB-inhoud

Dit patroon heeft vooral betrekking op de *manier waarop* de dialoog over het GLB en de Houtskoolschets wordt gevoerd. Het ministerie van LNV poogt de variëteit in opvattingen van betrokkenen bij het landbouwbeleid hanteerbaar te maken door te kiezen voor een dialoog over de instrumentele invulling van de Houtskoolschets. Maar de deelnemers hebben in een zo vroeg stadium moeite met deze instrumentele invulvragen. Zij wensen juist te praten over doelen en knelpunten in kerndilemma's. Gesprekken draaien bijgevolg vast in fundamentele verschillen in opvatting op deze kerndilemma's. Door een fixatie op de inhoud van de Houtskoolschets en GLB-thema's en een gerichtheid op het vooral 'gezellig houden' van de gesprekken worden deze verschillen, het procesverloop en de kerndilemma's niet bespreekbaar gemaakt en aangepakt. Bestaande patstellingen blijven bestaan, betrokkenen voeren doorgaand dezelfde gesprekken en komen moeilijk tot verdieping.

Figuur 6.7: 'Worstelen met variëteit'

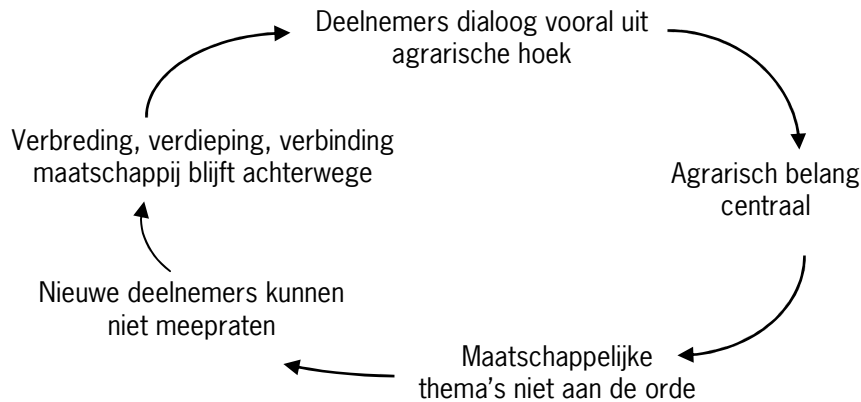


### 6.2.8 'Uitsluiting van nieuwe deelnemers'

In de dialoog klinken agrarische geluiden dominant door. Deelnemers komen vaak uit de agrarische hoek of staan sterk in verbinding met agrariërs. Deze deelnemers praten vooral over de traditionele GLB-thema's. Maatschappelijke thema's zijn in de dialoog veel minder aan de orde. Daardoor staan nieuwe deelnemers, bijvoorbeeld de recreatiesector, waterschappen of natuurbeheerders vaak buiten de gesprekken: 'het gaat niet over hen'. Als gevolg daarvan kunnen deze nieuwe deelnemers moeilijk meepraten en worden soms onbewust uitgesloten van de dialoog maar soms ook bewust gediskwalificeerd. Doordat deze maatschappelijke actoren worden uitgesloten, kunnen ingewijden alleen maar redeneren vanuit hun veronderstellingen en eigen belangen over wat 'maatschappelijk waardevol' is. Verbreding en verbinding met de maatschappij alsook verdieping van de vraag hoe maatschappelijke

waarden te realiseren is lastig en gesprekken blijven ingewijdengesprekken binnen de agrarische configuraties.

Figuur 6.8: 'Uitsluiting van nieuwe deelnemers'



#### *Verschillen tussen 2007 en 2008*

Wanneer we de interactiepatronen van 2007 en 2008 vergelijken, zien we verschillende patronen uit 2007 terugkomen in de dialoog in 2008. De patronen lijken daarmee relatief stabiel. Het gaat om de patronen 'Afhankelijkheidsparadox en Schipperen tussen sturen en loslaten', 'Vragen om veranderingen en terugschrikken', 'Worstelen met variëteit' in combinatie met Gezellige gesprekken en een fixatie op GLB-inhoud en 'Uitsluiting van nieuwe deelnemers'. Andere patronen uit 2007 zien we, hoofdzakelijk door de andere samenstelling van deelnemers aan de gesprekken, niet terug. Nieuwe patronen in 2008 hebben vooral te maken met de vraagstukken uit de Houtskoolschets, de thema's die van daaruit centraal staan in de dialoog en het spel van omzichtig opereren dat daaruit volgt.



## 7 Conclusies en uitdagingen voor de toekomst

Het kabinet heeft in 2008 besloten toe te willen werken naar een systeemwijziging van de inkomenssteun in het kader van het GLB. Deze zou meer moeten gaan in de richting van een regionale invulling en het belonen van ondernemers voor het verlenen van maatschappelijke prestaties voor landschap, natuur, milieu en dierenwelzijn. In het kader van deze systeemwijziging heeft het ministerie van LNV in 2008 een dialoog georganiseerd. Het onderzoek laat zien dat deze dialoog een goede stap is richting verbreding maar dat tegelijkertijd gefixeerde overtuigingen en ingesleten interactiepatronen de realisatie van de gewenste veranderingen in het landbouwbeleid behoorlijk kunnen compliceren. Door het analyseren van deze patronen kunnen perspectieven op verdere vermaatschappelijking ontstaan.

### *Stappen voor vermaatschappelijking*

Uit onze analyse trekken we niet de conclusie dat gezien de stagnatie vanuit fixaties en patronen een maatschappelijke dialoog rondom de realisatie van vermaatschappelijking van de landbouw niet werkt. Wel is het in ons perspectief belangrijk dat LNV in haar intenties tot vermaatschappelijking het proces bewust inricht en inspeelt op verschillen in configuraties en het doorbreken van stagnerende patronen. Variëteit zien we daarin als sleutelwoord. We werken dat globaal uit in de volgende handelingsperspectieven:

### *Aansluiten op variëteit: vermaatschappelijking realiseren door te participeren in bestaande fora, processen en waardediscussies*

Tot nu toe heeft het ministerie van LNV de leiding genomen in het debat en heeft ze geprobeerd de samenleving te betrekken binnen de kaders en de bestaande logica in het GLB. Tegelijkertijd signaleren we dat de betrokkenheid bij het landelijk gebied en de landbouw zo groot is dat ook andere organisaties het initiatief nemen tot dialoog, debat of andere ontmoetingen. Het ministerie kan naast haar eigen debatten ook participeren in lokale debatten en gaande discoursen. Die debatten zullen niet altijd de Houtskoolschets als hoofdthema hebben maar raken daar wel aan. Ze gaan over gebiedsprocessen, opgaven voor beheer en ontwikkeling van natuur en landschap, landbouwontwikkelingsgebieden, ontwikkelingen in de recreatiesector of de schaalvergroting in de (intensieve) veehouderij.

### *Organiseren van variëteit: niet de hele Houtskoolschets maar vraagstukken hanteerbaar maken door subthema's met beperkt aantal actoren*

Dialoog binnen de kaders van de Houtskoolschets en de invulling daarvan hield in dat per gebied een gesprek werd georganiseerd en de agenda voor dit gesprek min of meer overal gelijk was. Dat maakte het lastig om aan te sluiten op maatschappelijke wensen en gebiedsontwikkelingen. Een alternatief is om te werken met (contextspecifieke) subthema's en bijpassende groepen deelnemers. Waarschijnlijk is het dan beter mogelijk om groepen uit verschillende hoeken van de samenleving te betrekken en samen met hen aansprekende deelthema's te zoeken, passend bij hun expertiseniveau en interessegebied. Burgers overleggen daarbij bijvoorbeeld niet met experts en adviesinstellingen over beleidstechnische aangelegenheden maar met toeristische organisaties, lokale overheden en natuur- en milieuorganisaties over andere thema's zoals bijvoorbeeld de toekomst van het landelijk gebied, wat is een waardevol landschap, dilemma's rondom landbouwontwikkelingsgebieden etcetera. Andersom kunnen experts met onderzoeks- en adviesinstellingen, de centrale

overheid, agrarische organisaties en natuur- en milieuorganisaties daarentegen meer GLB-technische beleidsaangelegenheden bij de kop pakken (zie Figuur 7.1). Zo zal het maatschappelijk debat aantrekkelijker worden voor nieuwe deelnemers en meer resultaten kunnen opleveren. Het draagt bovendien bij aan het verkleinen van het aantal betrokken actoren en opvattingen per thema en het vergroten van het collectieve belang en daarmee aan het vereenvoudigen en hanteerbaar maken van het vraagstuk. Het kan dan aan de overheid zijn om verbindingen te organiseren tussen de verschillende deelthema's en deelgroepen.

*Variëren en spelen met schaalniveaus: aansluiten bij energie op lokaal niveau en vernieuwende inzichten inbrengen in debatten op nationaal en Europees niveau en andersom*

Organiseren van variëteit en vereenvoudiging kan ook door verbindingen te organiseren tussen verschillende schaalniveaus. Er zijn steeds verschillende interacterende schaalniveaus betrokken bij de vraagstukken rond de Houtskoolschets en het GLB. Provincies, gemeenten en lokale groepen sturen en beïnvloeden beleid op lokaal, provinciaal, nationaal en Europees niveau. Maar het ministerie van LNV organiseert de dialoog vooral op het niveau van nationaal en Europees beleid. Dat kan vertragend werken door het grote aantal betrokken actoren en opvattingen, hun fixaties en interactiepatronen. Een alternatieve mogelijkheid is om juist gebruik te maken van die interacterende schaalniveaus. Dat kan bijvoorbeeld door aan te sluiten bij de energie op lokaal niveau en vernieuwende inzichten en ervaringen vervolgens in te brengen in debatten op nationaal en Europees niveau. Het op deze manier spelen met niveaus kan een katalyserend effect voor veranderingen hebben, impasses op nationaal niveau helpen doorbreken en ook de dialoog internationaliseren. Andersom kan een veranderde opstelling op nationaal niveau en verandering in beleid helpen om nieuwe ontwikkelingen op lokaal niveau te stimuleren waardoor een soort vliegwieleffect ontstaat (zie ook Figuur 7.1).

*Variëteit in opvattingen en dilemma's bespreekbaar maken en benutten: proces van dialoog bespreekbaar maken, onderlinge verschillen verder uitdiscussiëren*

Het onderzoek heeft laten zien dat het 'bij elkaar zetten' van mensen om te praten over de Houtskoolschets niet zomaar leidt tot verdieping en nieuwe inzichten. Veel gesprekken hadden het karakter van uitwisselen van standpunten en naar voren brengen van problemen. Verdieping en versnelling is te bereiken door verschillende opvattingen in de dialoog in te brengen en in gesprekken expliciet aandacht te besteden aan deze verschillen in opvattingen. Het proces van dialoog voeren is ook zo in te richten dat mensen elkaar bevragen op dilemma's en onderlinge verschillen verder uitdiscussiëren. Want juist in variatie schuilt materiaal waarin gezocht kan worden naar vernieuwende en verbindende oplossingen. Het vergt een bewuste strategie om iedereen vanuit het eigen perspectief aan het woord te laten en gezamenlijk tot nieuwe perspectieven te komen. Om dit te faciliteren kan een procesmanager nodig zijn die niet mee gaat met bestaande interacties maar in staat is om strategisch alternatieve perspectieven in te brengen, procesobservaties te maken, gericht te interveniëren daar waar werkelijk grote knelpunten zijn te signaleren, en ruimte in het gesprek kan maken voor signalen over angst en gebrek aan vertrouwen. Ook LNV'ers zelf en begeleiders van het gesprek kunnen hierin een rol spelen door dilemma's op tafel te leggen, spanningen en onwrikbare overtuigingen die zij signaleren te benoemen en alternatieve opvattingen en overtuigingen in te brengen.

*Beoogde veranderingen in het GLB inbedden in een bredere politieke discours*

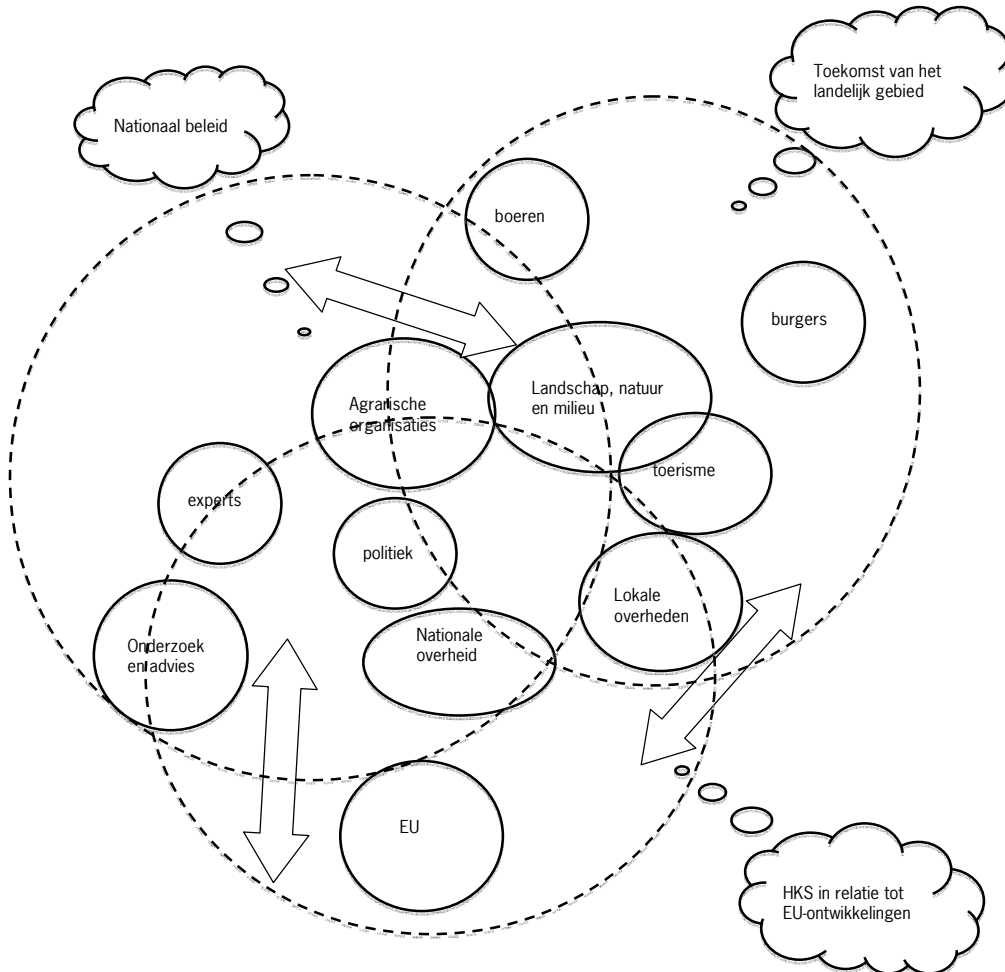
Een vraag is ook hoe politieke voortgang te boeken is op de kerndilemma's. De vraagstukken rondom de landbouw zijn ingebed in een breder politiek discours dan alleen het landbouwpolitieke discours. Zinvol is om ook het politieke debat over de Houtskoolschets en het GLB te verbreden door het meer in te bedden in deze bredere politieke en maatschappelijke discussies, de dilemma's daaruit voor LNV en voor landbouwbeleid naar voren te halen en in te brengen in debat.



*Tijd nemen voor voorbereiding, reflectie en verdieping in gebiedsthema's*

Een gebrek aan tijd voor de inrichting van de dialoog, voor tussentijdse reflectie, bijstelling en interventies, een gerichtheid op het niveau van nationaal beleid en te weinig verdieping in gebiedsthema's zorgden vaak voor onvoldoende verbreding en verdieping in thematiek in de gesprekken. Wanneer het ministerie van LNV meer tijd neemt voor de procesmatige invulling en bijsturing zal de dialoog aantrekkelijker worden voor nieuwe deelnemers en kan dan nog meer opleveren.

Figuur 7.1: organiseren van variëteit en spelen met schaalniveaus; stakeholders en fora





## Literatuur

Berne, E. (1964). Games People Play. New York, Grove Press.

De Kool, D. (2007). Monitoring in beeld. Bestuurskunde, 16(2), 92-103.

Hajer, M. A. (2003). A frame in the fields: policy-making and the reinvention of politics. In: M. A. Hajer, & Wagenaar, H., Deliberative Policy Analysis. Understanding governance in the network society. Cambridge, Cambridge University Press.

Koomen, W., & Van der Heuvel, H. (1991). Schema's: aard, effecten en gebruik. Cognitieve Sociale Psychologie. N.K. de Vries & van der Pligt, J., Meppel, Boom.

Termeer, C. J. A. M. (1993). Dynamiek en inertie rondom mestbeleid: een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderij-netwerk. 's Gravenhage, Vuga Uitgeverij BV.

Termeer, C. J. A. M., & Kessener, B. (2007). "Revitalizing stagnated policy processes: using the configuration approach for research and interventions." The Journal of Applied Behavioral Science, 43, 2, pp. 232-256.

Van Dongen, H. J., De Laat, W.A.M., & Maas, A.J.J.A. (1996). Een kwestie van verschil. Conflicthantering en onderhandeling in een configuratieve integratietheorie. Delft, Eburon.

Weick, K. (1995). Sensemaking in organizations. London, Sage.

Werkman, R. A. (2006). Werelden van verschil: hoe actoren in organisaties vraagstukken in veranderprocessen hanteren en creëren. Dissertatie, Universiteit van Amsterdam. Rotterdam, Optima.

Werkman, R.A. & Termeer, C.J.A.M. (2007). Het Nederlandse debat rondom landbouw, landschap en het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Wageningen, Wageningen University.



## **Bijlage 1 observatieformulier dialoogmonitor**



## Observatieformulier Dialoogmonitor

- Keukentafelgesprek
- Themabijeenkomst
- Dinergesprek

Datum: .....

Naam observator: .....





## Vooraf

Wie zijn uitgenodigd?

.....  
.....  
.....  
.....

Hoe is aan deze namen gekomen?

.....  
.....  
.....  
.....

Wie waren moeilijk of niet te verleiden om mee te doen?

.....  
.....  
.....  
.....

Wie hebben zich afgemeld en met welke reden?

.....  
.....  
.....  
.....



## Interactie in de groep

Deelnemers aan tafel:

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> (naam, affiliatie deelnemer) | <input type="checkbox"/> (naam, affiliatie deelnemer) |
| <input type="checkbox"/> (naam, affiliatie deelnemer) | <input type="checkbox"/> (naam, affiliatie deelnemer) |
| <input type="checkbox"/> (naam, affiliatie deelnemer) | <input type="checkbox"/> (naam, affiliatie deelnemer) |
| <input type="checkbox"/> (naam, affiliatie deelnemer) | <input type="checkbox"/> (naam, affiliatie deelnemer) |
| <input type="checkbox"/> (naam, affiliatie deelnemer) | <input type="checkbox"/> (naam, affiliatie deelnemer) |

Kennen de deelnemers elkaar?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Hoe verloopt de opening, wat is de beginsfeer?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Wie is er veel aan het woord en waarover?

.....  
.....  
.....  
.....

Wie is er weinig aan het woord en waarom niet?

.....  
.....  
.....  
.....

Praten deelnemers ook met elkaar (en waarover) of alleen met LNV?

.....  
.....  
.....  
.....

Is er sprake van onderlinge bondjes of herkenningen, Zo ja, tussen wie en waarover?

.....  
.....  
.....  
.....



.....  
.....

Nieuwe kansen of bedreigingen

.....  
.....

Schaalvergroting of kleinschalig

.....  
.....

Boeren dragen al dan niet bij aan landschap & natuur

.....  
.....

Ondernemerschap vs overheidssturing

.....  
.....

Bedrijfsmatig vs maatschappelijk

.....  
.....

Eenduidige oplossing vs omgaan met complexiteit

.....  
.....

Nieuwe thema's / dilemma's:

.....  
.....  
.....

**Relatiepatronen (aankruisen, evt. voorbeelden geven)**

- Herhaling argumenten
- Gezellige gesprekken
- Uitsluiting actoren met kennisgebrek
- Streven naar eenduidigheid
- Worstelen met variëteit
- Afhankelijkheidsparadox
- Schipperen sturen en loslaten
- Focus alleen op eigen vragen
- Taal & abstracties:  
.....
- Abstract maken emotionele zaken  
.....
- Uitsluiting kritische/afwijkende actoren
- Verschil/conflict uitvergrooten
- Andere / nieuwe patronen:  
.....  
.....  
.....

**Inhoudelijke fixaties (aankruisen) en bij wie (noteren)**

- Schaalvergroting is de enige oplossing  
.....
- Boeren zijn arm  
.....
- De overheid moet boeren beschermen  
.....
- "Overheid vertel ons wat te doen"  
.....
- Kleinschaligheid is de enige oplossing  
.....
- (grootschalige) Landbouw tast maatschappelijke waarden aan  
.....
- Als subsidies verdwijnen, verdwijnen boeren  
.....
- Verdwijnen landbouw taboe  
.....
- Fixatie op eenduidigheid  
.....
- Landbouw is een kostenpost, noodlijdende sector; schaf subsidies af  
.....
- Overheidscontrole landbouw is nodig  
.....
- Andere / nieuwe inhoudelijke fixaties:  
.....  
.....  
.....  
.....

## Procesverloop en procesmanagement

Wijze van omgaan met:

Abstracte taal:

.....  
.....

Conflicterende opvattingen

.....  
.....

Variëteit in opvattingen

.....  
.....

Spanningen, verschil en conflict

.....  
.....

Uitsluiting

.....  
.....

Vernauwing in gesprek

.....  
.....

Standpuntuitwisseling

.....  
.....

Echte frustraties blijven onder de tafel

.....  
.....

Nieuwe deelnemers

.....  
.....

Nieuwe thema's

.....  
.....