



Transitie of optimaliseren van het bestaande?

Beleidsanalyse NPLG en WBS vanuit transitieperspectieven

N. de Roo, S. Kristiaan, S.E.H. van Liere en B.C. Breman

| WOT-technical report 258



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Transitie of optimaliseren van het bestaande?

Dit WOT-technical report is gemaakt conform het Kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) van de unit Wettelijke Onderzoekstaken (WOT) Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research.

WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) te ondersteunen. WOT Natuur & Milieu zorgt voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieu, biodiversiteit en bodeminformatie, en werkt mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

Disclaimer WOT-publicaties

De reeks 'WOT-technical reports' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor WOT Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Transitie of optimaliseren van het bestaande?

Beleidsanalyse NPLG en WBS vanuit transitieperspectieven

N. de Roo¹, S. Kristiaan¹, S.E.H. van Liere¹, B.C. Breman²

1 Wageningen Economic Research

2 Wageningen Environmental Research

BAPS-projectnummer WOT-04-010-045.01

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, mei 2024

WOT-technical report 258

ISSN 2352-2739

DOI 10.18174/653376

Referaat

Roo, N. de, S. Kristiaan, S.E.H. van Liere, B.C. Breman (2024). *Transitie of optimaliseren van het bestaande? Beleidsanalyse NPLG en WBS vanuit transitieperspectieven*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-technical report 258.

Vanuit de Rijksoverheid zijn het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en de kamerbrief Water & Bodem Sturend (WBS) opgesteld om de complexe opgaven in het landelijk gebied het hoofd te bieden. Het NPLG is in 2023 door provincies uitgewerkt in eerste versies van Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG's). In al deze beleidsdocumenten wordt gewezen op de noodzaak van een of meerdere transitie(s). In deze studie is door middel van een exploratieve beleidsanalyse gekeken hoe invulling wordt gegeven aan de notie van transitie en hoe dat zich verhoudt tot inzichten vanuit verschillende transitietheorieën. Uit de analyse van de beleidsdocumenten blijkt onder andere dat transitie nergens echt wordt gedefinieerd en dat de invulling die wordt gegeven erg variabel is in type, schaal en tijd. Daarmee bestaat het risico dat het een 'empty signifier' wordt met weinig zeggingskracht ten aanzien van de echte (benodigde) verandering. Dit rapport biedt een aantal aanknopingspunten om het transitiedenken te versterken.

Trefwoorden: transitie, systeemverandering, landelijk gebied

Abstract

Transition or optimisation? Policy analysis of the National Rural Areas Programme and the 'water and soil as guiding principles' policy from transition perspectives

The Dutch government produced the National Rural Areas Programme and the policy letter to Parliament on 'water and soil as guiding principles' to tackle the complex challenges facing rural areas. In 2023 the provincial governments presented the first versions of their Provincial Rural Areas Programmes based on the National Programme. All these policy documents refer to the need for one or more transitions. This present study is an explorative policy analysis of how the transition concept has been interpreted in the policy documents and how this relates to the insights of different theories of transition. The analysis revealed that none of the policy documents contain a clear definition of what a transition is and that the concept has been interpreted in very different ways in terms of the type, scale and duration of the process. This implies a risk that use of the term transition will become an 'empty signifier' that says little about the real changes that are needed. This report offers some initial leads to give more cogency to the transition concept.

Foto omslag: Kira Laktionov op Unsplash

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/653376> of op www.wur.nl/wotnatuurenmilieu. WOT Natuur & Milieu verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2024 **Wageningen Economic Research**
Postbus 29703, 2502 LS Den Haag
Tel: (070) 335 83 30 ; e-mail: nina.deroo@wur.nl

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (unit binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research),
Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 54 71, info.wnm@wur.nl, www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.



Dit werk is gelicentieerd onder de Creative Commons CC-BY-NC licentie. Zie voor de licentievoorwaarden: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.nl>

De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

WOT Natuur & Milieu aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

Het landelijk gebied heeft te maken met complexe opgaven, onder andere op het gebied van natuur, water, leefbaarheid en klimaatadaptatie en -mitigatie. Vanuit de Rijksoverheid zijn het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en de kamerbrief Water & Bodem Sturend (WBS) opgesteld om deze opgaven het hoofd te bieden. De noodzaak van vergaande veranderingen in de landbouw en de omgang met water en bodem staan centraal in deze documenten. Het Rijk spreekt in deze documenten veelvuldig over transities en geeft dit beeld voor de lange termijn ook mee aan de provinciale uitwerking van het NPLG. Een vertaalslag van nationaal naar provinciale plannen is in 2023 door provincies gedaan in de vorm van eerste versies van Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG's). In deze PPLG's zijn de opgaven meer toegespitst per provincie en regio.

In deze studie is door middel van een exploratieve beleidsanalyse gekeken hoe invulling wordt gegeven aan de notie van transitie in verschillende van deze beleidsdocumenten en hoe dat zich verhoudt tot inzichten vanuit verschillende transitietheorieën.

Uit de analyse van de beleidsdocumenten blijkt onder andere dat transitie nergens echt wordt gedefinieerd en dat de invulling die wordt gegeven erg variabel is in type, schaal en tijd. Daarmee bestaat het risico dat het een 'empty signifier' wordt met weinig zeggingskracht ten aanzien van de echte (benodigde) verandering. De ambiguïteit rondom de interpretatie van het woord 'transitie' zorgt voor ruis op de radar en wekt de indruk dat de beleidstukken inderdaad uitgaan van optimaliseren van het bestaande systeem. Dit ondermijnt de legitimiteit van verregaande veranderingen.

Om de komende jaren grip te krijgen op de beoogde koerswijzigingen is het dus van belang scherp te krijgen wat beleidsmakers en beleidsdocumenten precies bedoelen met transities, waar oog voor is, maar ook welke elementen nog missen of onvoldoende uit de verf komen om transitie(s) daadwerkelijk in gang te zetten. In deze studie zetten we dat op een rij.

Met deze exploratieve analyse hopen we bij te dragen om het transitiedenken nog beter te verankeren in het beleidstraject rondom het NPLG, en zo bij te dragen aan een toekomstbestendig landelijk gebied, voor iedereen.

April 2024,

Ton Dassen (Planbureau voor de Leefomgeving) en Bas Breman (Wageningen Environmental Research)

Inhoud

Samenvatting	9	
Summary	15	
1	Introductie	19
	1.1 Context en aanleiding van dit onderzoek	19
	1.2 WOT-project Meervoudige Opgaven Landelijk Gebied	19
	1.3 Projectdoelstelling	20
	1.4 Leeswijzer	20
2	Transitieperspectieven	21
	2.1 Transitie	21
	2.2 Transitie management	22
	2.3 Missie-gedreven innovatie systeem (MIS)	23
	2.4 Small wins	23
	2.5 Overeenkomsten en verschillen	25
3	Methodologische verantwoording	27
	3.1 Onderzoekdesign	27
	3.2 Onderzoeksvragen	27
	3.3 Dataverzameling	27
	3.4 Data-analyse en interpretatie	28
4	Bevindingen	30
	4.1 Transitie en type verandering	30
	4.1.1 Hoe wordt transitie gedefinieerd?	30
	4.1.2 Type verandering	32
	4.1.3 Small wins	33
	4.1.4 Aanknopingspunten in de huidige beleidsdocumenten	33
	4.2 Taboes en weerstand	33
	4.2.1 Weerstand	33
	4.2.2 Taboes	34
	4.2.3 Aanknopingspunten in de huidige beleidsdocumenten	35
	4.3 Transitiesturing (directionaliteit) en onzekerheid	35
	4.3.1 Omgaan met onzekerheid	35
	4.3.2 Op welke manier wordt sturing gegeven in de beleidsdocumenten?	36
	4.3.3 Aanknopingspunten in de huidige beleidsdocumenten	37
	4.4 Druk op het huidige regime	38
	4.4.1 Hoe zet het beleid druk op het huidige regime?	38
	4.4.2 Wordt vooral gestuurd door middel van positieve of negatieve prikkels?	39
	4.4.3 Hoe wordt aandacht besteed aan het afbouwen/uitfasen van ongewenste praktijken?	40
	4.4.4 Aanknopingspunten in de huidige beleidsdocumenten	41
5	Synthese van bevindingen	42
	5.1 Synthese van kernbevindingen	42
	5.2 Welke aanknopingspunten zien we al terug in de huidige beleidsstukken?	44
6	Discussie	46
Literatuur		50

Verantwoording	53
Bijlage 1 Selectie van provincies	54
Bijlage 2 Codeerschema	56

Samenvatting

Het landelijk gebied heeft te maken met complexe opgaven, onder andere op het gebied van natuur, water, leefbaarheid en klimaatadaptatie en -mitigatie. Vanuit de Rijksoverheid zijn het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en de kamerbrief Water & Bodem Sturend (WBS) opgesteld om deze opgaven het hoofd te bieden. Het NPLG is in 2023 door provincies uitgewerkt in eerste versies van Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG's), waar de opgaven meer zijn toegespitst per provincie en regio. Deze opgaven vertonen kenmerken van transitie; het gaat om complexe samenhangende vraagstukken die integraal en systemisch aangevlogen dienen te worden en een lange termijn nodig hebben om daadwerkelijk aangepakt te worden. Het doel van dit WOT-deelonderzoek is drieledig. Het begint met inzicht verkrijgen in hoe in de beleidsdocumenten van het NPLG, de PPLG's en het WBS over transitie wordt geschreven. Vervolgens bekijken we hoe het gebruik van transitie in de beleidsdocumenten zich verhoudt tot transitietheorieën. Als laatste brengen we de aanknopingspunten in kaart om vanuit verschillende transitieperspectieven het transitiedenken beter te verankeren in beleid voor het landelijk gebied.

Dit doen we door middel van een exploratieve beleidsanalyse, waarbij we kijken vanuit drie transitietheorieën:

- Transitie management: Dutch Research Institute for Transitions (DRIFT), Erasmus Universiteit Rotterdam (Loorbach, 2007);
- Missie-gedreven Innovatie Systemen: Innovatiesystemen; Copernicus Institute for Sustainable Development, Universiteit van Utrecht (Hekkert et al., 2020);
- Het small wins-raamwerk: Public Administration and Policy Group, Wageningen University & Research (Termeer & Dewulf, 2019).

Aan de hand van deze drie transitietheorieën, hebben we de volgende deelvragen gestedilleerd:

1. Hoe is het woord 'transitie' gedefinieerd en beschreven in de beleidsdocumenten en in hoeverre sluit dit aan bij het transitiedenken?
2. In hoeverre zijn de voorgestelde maatregelen/innovaties radicaal anders dan het huidige 'regime'?
3. Op welke manier is er in de beleidsdocumenten aandacht voor taboes en weerstand?
4. Op welke manier wordt er sturing gegeven in het beleidsdocument (directionaliteit)?
5. Hoe zet het nieuwe beleid druk op het huidige regime (afbouwen/uitfaseren)?

Dit doen we door middel van een exploratieve beleidsanalyse, waarbij we kijken vanuit drie transitiekenzen:

- transitie management;
- Missie-gedreven Innovatie Systemen;
- Het small wins-raamwerk.

Het onderzoek is een kwalitatieve deskstudie op basis van vijf nationale beleidsdocumenten. Naast nationale documenten hebben we ook de provinciale programma's van Overijssel en Zuid-Holland geanalyseerd.

Bevindingen

Het wordt breed erkend, door alle beleidsdocumenten heen, dat doorgaan op de bestaande weg niet toekomstbestendig is. De beleidsdocumenten wijzen op de noodzaak van een systeemverandering die domein- en sectoroverstijgend is; een (of meerdere) transitie(s) dus. Het woord 'transitie' komt 188 keer voor in de geanalyseerde beleidsstukken. Transitie wordt echter nergens gedefinieerd. Bovendien is de invulling die aan het woord 'transitie' gegeven wordt erg variabel in type, schaal en tijd: van een transitie binnen een enkel bedrijf - van intensieve naar extensieve veehouderij bijvoorbeeld - tot een samenspel van meervoudige systeemveranderingen in het landelijk gebied over een periode van meer dan 50 jaar. Een transitie binnen een enkel bedrijf is in geen enkele transitietheorie een transitie te noemen, omdat dit een lineair, voorspelbaar en relatief simpele ingreep is in een enkel bedrijf. Transities gaan over verandering van een heel systeem (i.e. regime in transitie-termen), wat langdurige en complexe processen zijn.

Mogelijk is het woord transitie in beleidsjargon een 'empty signifier', waarbij het kan verwijzen naar allerlei type veranderingen (Figuur 1). Door deze ambiguïteit verliest het concept 'transitie' in de beleidsdocumenten haar onderscheidende vermogen, waardoor het onduidelijk is wat voor verandering de beleidsdocumenten daadwerkelijk beogen in gang te zetten.



Figuur 1 Transitie: empty signifier? Afbeelding: Marieke van der Velden, www.eyepeners.eu.

In de beleidsdocumenten is weinig aandacht voor maatregelen die de potentie hebben het bestaande systeem te transformeren richting duurzamer en toekomstbestendig landelijk gebied. Verreweg het grootste aandeel van de voorgestelde maatregelen wijst op optimalisatie van bestaand beleid (Figuur 2). Dit type maatregelen is tot in zekere mate nodig, maar niet voldoende om een (of meerdere) transitie(s) te bewerkstelligen. Voor transities zijn veranderingen noodzakelijk van het 2^e en 3^e type, zoals in de small wins-theorie beschreven wordt. Dit zijn type veranderingen die verder gaan dan het optimaliseren van de bestaande praktijken. Hier is weinig aandacht voor in de beleidsdocumenten, bovendien zijn de maatregelen die verwijzen naar 2^e of 3^e type verandering nauwelijks uitgewerkt, ook niet in de provinciale plannen.



Figuur 2 De meeste maatregelen in WBS en NPLG komen neer op het optimaliseren van het bestaande systeem. Afbeelding: Marieke van der Velden, www.eyepeners.eu.

Daarbij valt op dat het leeuwendeel van de voorgestelde maatregelen in de beleidsdocumenten gericht is op kortetermijndoelbereik (ten behoeve van natuur, water en klimaat). De benodigde gedragsverandering, of welke praktijken veranderd of uitgefaseerd dienen te worden, blijft onbenoemd. Daarnaast zijn vrijwel alle maatregelen op vrijwillige basis; er is geen sprake van verplichtingen. Dit laat zien dat de beleidsstukken veelal uitgaan van zogenoemde uitdagingsgerichte directionaliiteit, waarbij vanuit de bestaande situatie en problemen, naar kortetermijnoplossingen wordt gezocht. Transitie management en Missie-gedreven Innovatie Systemen benoemen juist het belang van opgavegerichte directionaliiteit: het creëren van een gezamenlijk toekomstbeeld, om vanuit daar terug te redeneren wat nu belangrijk is om te veranderen. Het denken vanuit kortetermijndoelbereik brengt volgens de verschillende transitieperspectieven drie risico's met zich mee:

- (Risico op) lock-in/lock-out en pad-afhankelijkheid: te veel blind staren op urgente problemen die nu aangepakt moeten worden draagt het risico met zich mee dat op ondoordachte wijze alleen kleine aanpassingen worden voorgesteld die later belemmerend zullen werken om meer radicale verandering mogelijk te maken.
- (Ontbreken van) legitimiteit en draagvlak: het creëren van een gedeelde toekomstvisie is onontbeerlijk bij fundamentele veranderingen. Het ontbreken van een gedeelde en gedragen visie op het probleem en de oplossing ondermijnt de legitimiteit en daarmee het succes.
- (Uitsluiten van) emergence: echte verandering heeft ruimte nodig om te ontstaan. Als men te veel denkt vanuit wat nu urgent en nodig is, ontbreekt de nodige mentale ruimte en creativiteit voor echt nieuwe ideeën om onwenselijke patronen, die in het huidige systeem problemen veroorzaken, te kunnen doorbreken.

Bekeken vanuit de verschillende transitieperspectieven is het omgaan met weerstand en bespreekbaar maken van taboes een cruciale stap. Deze thema's komen echter vrijwel niet terug in de beleidsdocumenten. In plaats van weerstand, wordt wel veel gesproken over het belang van draagvlak en 'de menselijke maat'. De onderliggende aanname lijkt te zijn dat als burgers en boeren voldoende betrokken worden (participatie),

in een zorgvuldig proces, dit uiteindelijk zal leiden tot wijdverbreide bereidheid het gedrag (rigoureuus) aan te passen.

Aanknopingspunten voor transitiebeleid

We zien ook aanknopingspunten waarin het transitiedenken in de beleidstukken verder versterkt zou kunnen worden. Ondanks dat de terminologie van taboe en weerstand weinig voorkomt, is er wel indirect aandacht voor. Het uit zich dan vooral in het zoeken naar draagvlak. In het deelgebied Noordwest-Overijssel vonden we een interessant aanknopingspunt: erfcoaches die een luisterend oor zijn voor agrariërs. Deze erfcoaches zijn onafhankelijk en gesprekken zijn vertrouwelijk. Dit is interessant omdat het ruimte biedt voor pijn en emotie.

Ook wordt wel degelijk een aantal maatregelen genoemd die de potentie hebben om het 2^e en 3^e type veranderingen te initiëren, zoals agroforestry, het introduceren van landschapsgronden, en het aangaan van de dialoog over hoe de samenleving bijvoorbeeld aankijkt tegen water, waaronder het gebruik ervan, de beschikbaarheid, de veiligheid en de kwaliteit.

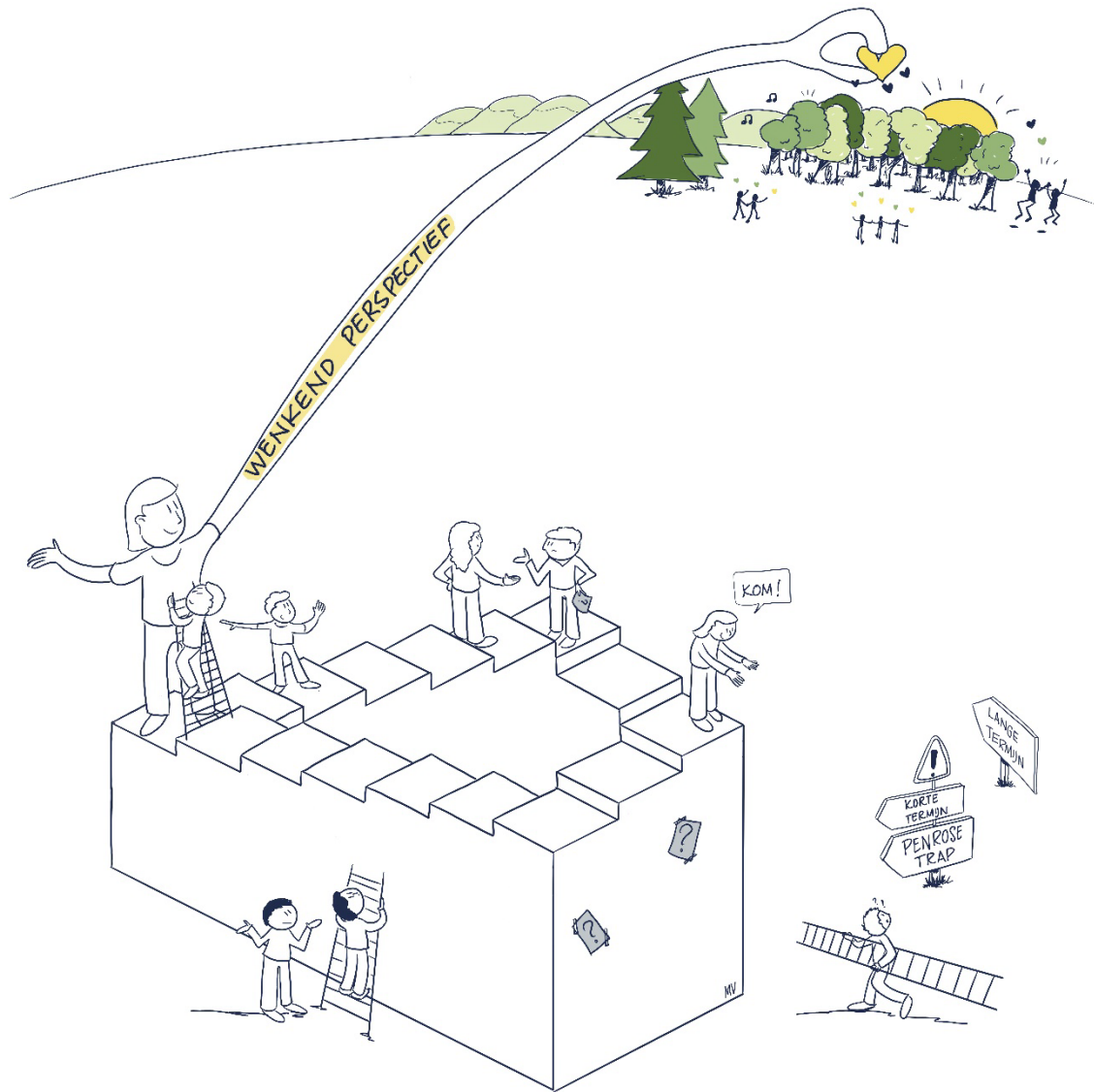
Ten slotte zagen we in de beleidsdocumenten verschillende aanknopingspunten als het gaat om het aannemen van een lerende houding, experimenteren en adaptief management. Een voorbeeld van een transitie-experiment zijn de pilots in Zuid-Holland waarin boeren experimenteren met natte teelten.

Aanbevelingen voor transitiebeleid

De ambiguïteit rondom de interpretatie van het woord 'transitie' zorgt voor ruis op de radar en kan de indruk wekken dat de beleidstukken inderdaad uitgaan van het optimaliseren van het bestaande systeem. Dit ondermijnt de legitimiteit van verregaande veranderingen. Heldere kaders over wat voor type verandering nodig is, en wat voor gedrag/praktijken echt niet meer passen, is een voorwaarde voor transities.

Zeker in het geval van agrarische ondernemers waarvoor hun bedrijf vaak nauw samenhangt met hun identiteit – is het bespreekbaar maken van de pijn één van de sleutels tot acceptatie en mogelijke alternatieve verandervaden. Het erkennen van verlies impliceert niet per definitie dat de overheid ook alle verantwoordelijkheid op zich neemt om een oplossing te bieden.

Om legitimiteit te krijgen is het noodzakelijk een goed gesprek aan te gaan over wat voor toekomst we voor ons zien in Nederland in landelijke gebieden: het veelgenoemde wenkende perspectief, ofwel een stip op de horizon (Figuur 3). Ook op nationaal niveau is dit gesprek noodzakelijk. Het (tijdelijk) parkeren van kortetermijnverplichtingen schept mentale ruimte voor alle stakeholders om buiten hun eigen belang te denken, en om met een echt open blik te kijken naar mogelijke en wenselijke toekomst. Dit is nodig om uit de pad-afhankelijkheden van het huidige systeem te ontsnappen.



Figuur 3 Een wenkend perspectief helpt het kortetermijndenken te doorbreken. Afbeelding: Marieke van der Velden, www.eyeopeners.eu.

We zagen in de huidige beleidsstukken hier en daar al type 2-maatregelen die de potentie hebben het systeem (en dus ook het landelijk gebied) in het geheel te veranderen in duurzamere richting, zoals experimenteren met natte teelten, die bestand zijn tegen de nodige hogere grondwaterstanden. Dit vergt overigens niet alleen een verandering van boeren, maar ook van consumenten en ketenpartners. Wat we vanuit de verschillende transitietheorieën nog grotendeels missen, is een goed doordacht experimenteerbeleid. Vanuit transitieperspectieven bezien, moet een effectief experimenteerbeleid voor transities grofweg aan de volgende voorwaarden voldoen:

- Er moet zowel financiële, juridische als sociale experimenteerterruimte geboden worden.
- Alleen experimenten die de potentie hebben transformatief te zijn én duurzaam zijn moeten ondersteund worden.
- Experimenten moeten de ruimte en vrijheid krijgen te experimenteren met radicaal nieuwe praktijken, ook als die nu nog niet wettelijk toegestaan zijn.
- Al in een vroeg stadium moet voldoende aandacht besteed worden aan verbreding, verdieping en opschaling.
- Een diverse samenstelling van stakeholders bevordert het innovatieve vermogen van transitie-experimenten.
- Een lerende, adaptieve en reflexieve houding, ook van de overheid, helpt experimenten aan te passen aan nieuwe situaties en verhoogt daardoor het transformatieve potentieel

-
- Transitie-experimenten hebben tijd nodig (meerdere jaren) om tot wasdom te komen.

Naast het ondersteunen van type 2-veranderingen (vaak in niches) wordt er vanuit transitiekunde ook voortdurend gehamerd op het belang van het adresseren van onderliggende drivers. Hiermee samenhangend, is het belangrijk te erkennen dat niet alles in gebiedsprocessen aangepakt kan worden, maar dat ook generieke maatregelen noodzakelijk zijn. Daarnaast is het van belang te erkennen dat transities inherent verbonden zijn met machtsverhoudingen. Machtige spelers (zoals Vion, Agrifirm en/of Syngenta) hebben meestal geen belang bij verandering. In het geval van de landbouw betekent dit dat ketenpartners en de gevestigde orde in kennis en beleid (ook wel het regime genoemd), geneigd zijn de status quo in stand te houden. Het erkennen en adresseren van deze machtsverhoudingen is een belangrijke voorwaarde voor transities, evenals het creëren van speelruimte om deze machtsverhoudingen te veranderen, onder andere door het organiseren van tegenkracht.

De resultaten van dit onderzoek vragen om kritische reflectie over welke rollen overheden willen en kunnen innemen in transities.

Summary

Rural areas face a number of complex challenges relating, among others, to nature, water, liveability and climate adaptation and mitigation. To tackle these challenges the Dutch government have drawn up proposals in the National Rural Areas Programme (*Nationaal Programma Landelijk Gebied*) and the policy letter to Parliament on 'water and soil as guiding principles' (*Water & Bodem Sturend*). In 2023 the provincial governments prepared more detailed regional interpretations of the National Rural Areas Programme in the first versions of their Provincial Rural Area Programmes (*Provinciale Programma's Landelijk Gebied*). The challenges they address display characteristics of transitions; they are complex interconnected issues that need to be tackled in an integrated and systematic manner over a long period of time if they are to be properly resolved.

The aim of this WOT study is threefold. It begins by obtaining a clear picture of how the National and Provincial Rural Areas Programmes and the policy letter talk about transitions. We then look at how the interpretations of the concept of transition in the policy documents relate to the various theories of transition. Finally, we identify and describe entry points for embedding transition thinking into rural policies from different perspectives on transitions.

The study took the form of an exploratory policy analysis approached from the perspectives of three transition theories:

- Transition Management: Dutch Research Institute for Transitions (DRIFT), Erasmus University Rotterdam (Loorbach, 2007)
- Mission-Oriented Innovation Systems: Copernicus Institute of Sustainable Development, Utrecht University (Hekkert et al., 2020)
- The Small Wins Framework: Public Administration and Policy Group, Wageningen University & Research (Termeer & Dewulf, 2019)

From these three transition theories we distilled the following research questions:

1. How is the term 'transition' defined and described in the policy documents and to what degree do these definitions align with transition thinking?
2. To what extent are the proposed measures and innovations radically different from the current regime?
3. How do the policy documents address taboos and resistance?
4. In what way do the policy documents provide guidance (directionality)?
5. How does the new policy pressurise the current regime (winding down/phasing out)?

We do this by means of an exploratory policy analysis, looking through three transition 'lenses':

- Transition Management;
- Mission-Oriented Innovation Systems;
- The Small Wins Framework.

The research took the form of a qualitative desk study based on five national policy documents and an analysis of the Overijssel and Noord-Holland provincial programmes.

Findings

It is widely acknowledged in all the policy documents that continuing on the present course is not a future-proof option. The documents point to the need for a cross-domain and cross-sectoral system change; in other words, one or more transitions. The word 'transition' appears 188 times in the analysed policy documents, but no definitions are given. Moreover, the way transition is interpreted varies considerably in terms of the type, scale and duration of the process: from a transition within a single farm business – for example from an intensive to an extensive livestock farm – to a combination of multiple system changes in rural areas over a period of more than 50 years. A transition within a single business is not called a transition in any transition theory because it is a linear process, predictable and a relatively simple intervention in a

single farm business. Transitions are about changing a whole system ('regime' in transition terms), which is a lengthy and complex process.

The word 'transition' may be an empty signifier, meaning it can refer to all sorts of different types of change. This ambiguity deprives the term as used in the policy documents of all real meaning, making it unclear what kind of change the policy documents actually intend to initiate.

The policy documents pay little attention to measures with the potential to transform the current system towards a more sustainable and future-proof countryside. By far the biggest share of proposed measures are for optimising existing policies. These types of measures are necessary to a certain degree, but are not enough to bring about one or more transitions. Transitions require changes of the second and third type, as described in the Small Wins theory, which go beyond optimising existing practices. There is little attention to this in the policy documents and the measures that do refer to the second or third type of changes have not been worked out in any detail, not even in the provincial plans.

Moreover, the vast majority of the measures proposed in the policy documents are for short-term objectives (for nature, water and climate). There is no mention of the necessary behavioural change and the practices that have to be changed or phased out. In addition, almost all the measures are voluntary and there is no suggestion of compulsion. This shows that the policy documents in general assume a challenge-based directionality which seeks short-term solutions to existing problems as perceived within the existing situation. The Transition Management and Mission-Oriented Innovation Systems theories, on the other hand, stress the importance of task-driven directionality: creating a shared picture of the future and working back from there to identify what should be changed now. All the transition perspectives state that working with short-term objectives entails three risks:

- Lock-in/lock-out and path dependency: focusing on urgent problems that need to be tackled now carries the risk of making ill-considered small adjustments that may preclude the possibility of making of more radical changes later on.
- A lack of legitimacy and support: creating a shared vision of the future is essential for fundamental change. The absence of a shared vision of the problems and solutions that commands widespread support undermines legitimacy and therefore the chance of success.
- The exclusion of emergence: real change needs space to emerge. Focusing too much on what is urgently needed now denies the mental space and creativity required for genuinely new ideas that can break the undesirable patterns that cause problems in the current system.

Viewed from the different transition perspectives, a crucial step in the process is dealing with resistance and bringing taboos into the open. However, these themes are virtually absent from the policy documents. Instead of resistance, much attention is given to the importance of support and 'the human dimension'. The underlying assumption appears to be that if farmers and the public are sufficiently involved (participation) in a carefully crafted process, this will eventually lead to widespread willingness to make rigorous changes in behaviour.

Opportunities for transition policy

We also see points of entry for strengthening transition thinking in the policy documents. Despite the almost total lack of discussion of taboos and resistance, these aspects do receive some indirect attention, mainly in the form of the search for support. In the Noordwest-Overijssel subregion we found an interesting entry point for transition: coaches who provide a sympathetic ear for farmers. These coaches are independent and conversations are confidential. This is interesting because it allows room for pain and emotion.

Several measures are also mentioned that have the potential to initiate second and third type changes, such as agroforestry, introducing 'landscape land' [a cross between agricultural land and natural habitats] and engaging in a dialogue on how society thinks about water, for example, including its use and availability, flood safety and water quality.

Finally, the policy documents contain several opportunities for introducing a learning attitude, experimentation and adaptive management. An example of a transition experiment are the pilot projects in Zuid-Holland in which farmers experiment with wet cultivation.

Recommendations for transition policy

The ambiguity surrounding the interpretation of transition creates noise and may give the impression that the policy documents do indeed take optimisation of the existing system as their starting point. This undermines the legitimacy of far-reaching change. Clear indications of the types of changes that are needed and the behaviours and practices that are no longer appropriate is a precondition for transitions.

Bringing the pain out into the open is one of the keys to acceptance and possible alternative change paths – especially for farmers who identify closely with their land and farm business. Acknowledging loss does not by definition imply that the government also accepts all responsibility for finding solutions.

To gain legitimacy it is necessary to have a thorough debate about the kind of future we see for ourselves in the Dutch countryside: the 'inviting prospect', the marker on the horizon. Such a debate is also needed at the national level. Putting short-term commitments aside for the time being creates mental space for all stakeholders to go beyond their own interests and explore possible and desirable futures with an open mind. This is needed to escape from the path dependencies of the current system.

The current policy documents do contain the occasional type two measure with the potential to steer the system as a whole (including rural areas) in a more sustainable direction, such as experimenting with wet crops that can withstand the inevitable higher groundwater levels. This requires change not only from farmers, but also consumers and supply chain partners. What is still largely missing in the light of the transition theories is a well thought out policy on experimentation. In general terms, an effective experimentation policy for transitions must meet the following conditions:

- There must be room for financial, legal and social experimentation.
- Only experiments that have the potential to be transformative *and* sustainable should be supported.
- There must be room and freedom to experiment with radical new practices, even if they are currently not legally permitted.
- At an early stage sufficient attention must be paid to diversification, refinement and upscaling.
- A diverse mix of stakeholders furthers the innovative potential of transition experiments.
- A learning, adaptive and reflexive attitude, also from government, helps to adapt experiments to new situations and therefore increases their transformative potential.
- Transition experiments need time (several years) to come to fruition.

Besides supporting type two changes (often in niches), transition science hammers home the importance of addressing the underlying drivers. In connection with this, it is important to recognise that area processes cannot tackle everything and that generic measures are also necessary. In addition, it is important to acknowledge that transitions are inherently bound up with power relations. Powerful players (such as Vion, Agrifirm and/or Syngenta) usually have no interest in change. For agriculture this means that supply chain partners and the knowledge and policy establishment (also called the regime) are inclined to maintain the status quo. Recognising and addressing these power relations is an important condition for making transitions happen, as is creating room for manoeuvre to change these power relations, including by organising an opposing force.

The results of this study invite critical reflection on the roles that governments should and could adopt in the transition process.

1 Introductie

1.1 Context en aanleiding van dit onderzoek

Het landelijk gebied heeft momenteel te maken met grote en complexe opgaven met betrekking tot natuur, water (kwaliteit en kwantiteit), leefbaarheid en klimaatadaptie en -mitigatie. De veranderingen die nodig zijn om deze opgaven het hoofd te bieden, vertonen kenmerken van een (of meerdere) transitie(s). Transities zijn langetermijnveranderingen die zowel technologisch, organisatorisch als sociaaleconomisch veel voeten in de aarde hebben. Door veel partijen wordt benadrukt dat de benodigde omslag hoge urgentie heeft. Transities worden echter ook gekenmerkt door een hoge mate van onzekerheid, controverses en weerstand vanuit de maatschappij.

De combinatie van onzekerheid en weerstand, en het 'niet weten' maakt het moeilijk om rigoureuze keuzes voor te stellen, omdat niet duidelijk is of die keuzes 'de juiste' zullen zijn op de lange termijn. Deze onzekerheid zorgt voor een latent spanningsveld tussen doelbereik op korte termijn en de langetermijntransitie(s). Te veel focus op kortetermijndoelen kan de langetermijntransitie in de weg komen te staan. Een voorbeeld: technische maatregelen, zoals verbeterde (emissiearme) stallen, vergen grote investeringen van boeren. De investering in een bepaalde technologie kan een pad-afhankelijkheid met zich meebrengen, waardoor andere investeringen niet gemaakt kunnen of zullen worden, die wellicht beter bijdragen aan de milieu-eisen die gesteld (gaan) worden aan boeren. Tegelijkertijd maakt een focus op de lange termijn het concrete handelen soms lastig. Dit dilemma en de onzekerheid die erbij komt kijken, kan verlamvend werken, terwijl urgentie geboden is.

Vanuit de Rijksoverheid is het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en de kamerbrief Water & Bodem Sturend (WBS) opgesteld, onder andere om de opgaven in het landelijk gebied het hoofd te bieden. Het NPLG is door provincies verder uitgewerkt voor de provinciale context in de (voorlopige) Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG's). Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft als taak de besluitvorming rond de opgaven in het landelijk gebied te ondersteunen met relevante kennis. Het WOT-project Meervoudige Opgaven Landelijk Gebied heeft als doel om inzichten te verkrijgen die het PBL kunnen ondersteunen in het uitvoeren van haar rol.

In dit deelonderzoek van het WOT-project kijken we vanuit transitieperspectieven naar de ontwikkelingen rondom het NPLG, de PPLG's en WBS om antwoord te krijgen op de centrale vragen:

- Hoe wordt er in het NPLG- en WBS-beleid geschreven over transities?
- In hoeverre past dit bij het transitiedenken?
- Welke risico's en aanknopingspunten zien we vanuit verschillende transitieënzen om het beleid gericht op transitie te versterken?

1.2 WOT-project Meervoudige Opgaven Landelijk Gebied

Het project Meervoudige Opgaven Landelijk Gebied bestaat uit verschillende deelprojecten. Naast de analyse van het NPLG, de PPLG's en WBS vanuit een transitieperspectief, zijn er nog twee andere deelprojecten, namelijk:

- Kwalitatieve ex-ante-evaluatie doelbereik NPLG en Provinciale programma's landelijk gebied;
- Tools voor ex-durante-analyse/evaluatie doelbereik.

Alle projecten benaderen het voorgestelde beleid op een andere manier, om zo vollediger inzicht te krijgen in de effecten van beleid op transities.

1.3 Projectdoelstelling

De doelstelling van dit deelproject is om inzicht te krijgen in hoe in het NPLG- en WBS-beleid geschreven wordt over transities. Ook willen we in kaart brengen welke aanknopingspunten we zien om vanuit verschillende transitieperspectieven het beleid (NPLG en WBS) te versterken. In onze analyse van twee provinciale uitwerkingen (PPLG) verkennen we hoe de nationale plannen uitwerking vinden op provinciaal niveau.

Vraagstelling

De vragen die dit onderzoek drijft zijn:

- Hoe wordt er in het NPLG- en WBS-beleid geschreven over transities?
- In hoeverre past dit bij het transitiedenken?
- Welke risico's en aanknopingspunten zien we vanuit verschillende transitieleden om het beleid gericht op transitie te versterken?

1.4 Leeswijzer

We beginnen met een toelichting op de drie gekozen transitieperspectieven. De introductie in de theorieën is noodzakelijk om in de methodologie te verhelderen hoe we op de concepten zijn gekomen die we gebruiken om de beleidsdocumenten te analyseren. Na de methodologische verantwoording volgen de bevindingen. Deze zijn per conceptengroep uitgewerkt en steeds gevolgd door de aanknopingspunten die wij in de documenten tegenkomen om het beleid en de transitietheorieën met elkaar te verbinden. Daarna volgt de synthese van alle bevindingen en aanknopingspunten, voor we over gaan tot de discussie.

2 Transitieperspectieven

Voor dit onderzoek maken we gebruik van drie verschillende perspectieven uit de transitiekunde:

- Transitiemanagement; met name het werk van Derk Loorbach en Jan Rotmans. De tweede heeft ook DRIFT opgericht, het Dutch Research Institute For Transitions;
- Missie-gedreven Innovatie Systemen (MIS), een conceptueel framework dat door het Copernicus Institute van de Universiteit Utrecht ontwikkeld is;
- Small wins-theorie, ontwikkeld door Katrien Termeer van de Universiteit van Wageningen.

In dit hoofdstuk geven we eerst wat achtergrond waar transitiekunde vandaan komt, en hoe we in dit onderzoek transitie definiëren (paragraaf 2.1). Vervolgens bespreken we de drie transitieperspectieven die we als leidraad hebben genomen in dit onderzoek (paragraaf 2.2 t/m 2.4). Voor elk perspectief beschrijven we de kern en geven we aan hoe het relevant is voor dit onderzoek. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk bespreken we de grootste overeenkomsten en verschillen tussen de drie transitieperspectieven (paragraaf 2.5).

2.1 Transities

'Transitie' is geen synoniem voor 'verandering'; het gaat om een vergaande aanpassing van een maatschappelijk systeem (Loorbach, 2007). Een transitie houdt een systeemverandering in, dat wil zeggen dat de structuur van de samenleving significant verandert. Dat heeft gevolgen voor zowel het gedrag van grote groepen mensen, bedrijven en organisaties als bijbehorende wet- en regelgeving. Een transitie kan ook worden uitgelegd als een "... paradigmaverandering die maatschappelijke, technologische, economische, ecologische en institutionele regels en praktijken verandert." (Bremmer et al., 2020). Dit kost tijd, vandaan dat één van de kenmerken van een transitie ook is, dat het zich over een lange periode uitstrekt (vaak een of meerdere generaties) (Loorbach, 2007).

Transities hebben meerdere oorzaken, spelen zich op meerdere schaalniveaus af, beslaan meerdere domeinen en beïnvloeden meerdere actoren (Loorbach, 2007). Vanwege deze warboel aan factoren, worden transities vaak bestudeerd vanuit de notie van complexiteitsdenken en 'wicked problems' (Funtowicz & Ravetz, 1993; Metze & Turnhout, 2014; Rittel & Webber, 1973; Wanzenböck et al., 2020). In dit type problemen zijn oorzaak en gevolg niet goed eenduidig vast te stellen. Bovendien heerst er controverse over de feiten, over wat nu precies het probleem is, en is er (aanvankelijk) weinig overeenstemming over 'waar het heen moet' (Candel, 2022; Loorbach, 2007; Wanzenböck et al., 2020). De problemen zijn veelal met elkaar verbonden en de voorgestelde oplossingen ontwikkelen zich later vaak tot nieuwe problemen. Als gevolg daarvan laten transities zich doorgaans moeilijk sturen, managen, of voorspellen.

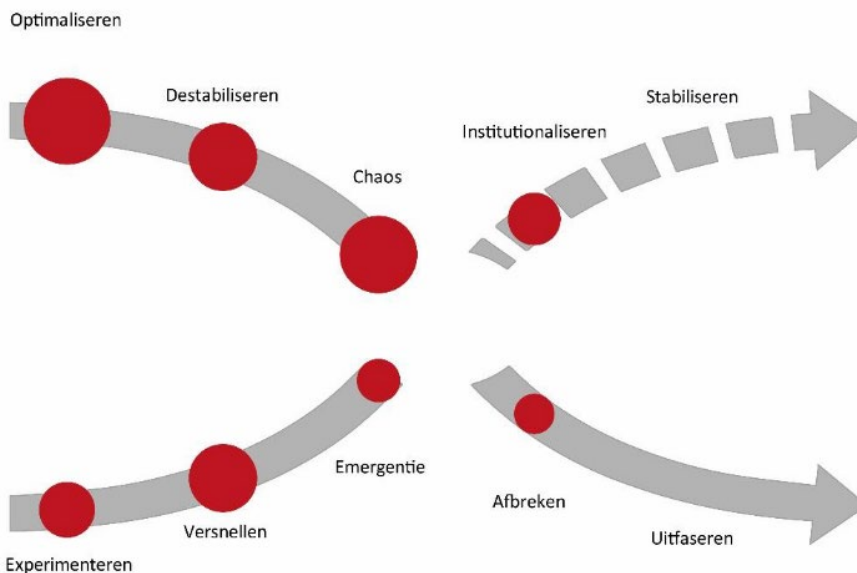
In deze context wordt ook veel geschreven over transformaties (zie bijvoorbeeld (Chambers et al., 2022; Chan et al., 2020; Wesseling & Meijerhof, 2023)). De literatuur over transformaties komt voort uit een andere gemeenschap en daarbij behorende disciplines (met name socio-ecological systems, milieuwetenschappen en natuurbeheer). Om spraakverwarring te voorkomen houden we het in dit onderzoek bij het woord transities. In de basis gaat zowel transitieliteratuur als transformatieliteratuur uit van een systeembenadering. Het zou dit onderzoek onnodig complex maken om verschillende definities te gebruiken. Zoals in het empirische hoofdstuk zal blijken, is alleen het woord transitie al gevoelig voor een groot scala aan interpretaties.

Een veel gebruikt conceptueel kader in alle transitiebenaderingen is het multi-level-perspectief (Geels & Schot, 2007). In dit onderzoek nemen we het multi-level-perspectief niet expliciet mee als kader, omdat het zich minder leent voor de onderzoeksmethode die we hanteren. In plaats van het multi-level-perspectief, hebben we ervoor gekozen om een aantal concretere kernconcepten uit drie veel gebruikte transitietheorieën te selecteren. We analyseren hoe deze concepten (impliciet dan wel expliciet) gebruikt worden in de beleids-

documenten. In de paragrafen hieronder bespreken we kort de drie geselecteerde transitietheorieën en de kernconcepten die we voor deze beleidsanalyse gebruikt hebben.

2.2 Transitie management

Hoe kun je een transitie managen? Deze vraag staat centraal binnen transitie management (TM). In tegenstelling tot transitiewetenschappers die transities uit het verleden bestuderen om van te leren, richt transitie management zich op transities die op dit moment bezig zijn. Ondanks de onvoorspelbaarheid en complexiteit van transities, gaat transitie management er vanuit dat het mogelijk is invloed uit te oefenen op de loop en richting van lopende transities (Loorbach & Rotmans, 2006). Toch moet het woord transitie management niet de indruk wekken dat men een transitie kan 'managen' als een lineair proces. Een transitieproces wordt gekenmerkt door zowel het **afbreken van onwenselijke praktijken**, als het opbouwen van meer wenselijke of duurzame praktijken. De **x-curve**, onder andere gebaseerd op het werk van Derk Loorbach, biedt een pakkende manier om deze processen te visualiseren (zie figuur 4). Met dit figuur en de aandacht die het genereerde, kwam meer aandacht voor de noodzaak in transitieprocessen om – naast opbouw – ook te werken aan het afbouwen van ongewenste praktijken. De afbraak gaat meestal niet vanzelf, en wordt bevorderd door druk van externe factoren zoals de markt, consumenten, of demografische factoren. Deze externe druk zorgt ervoor dat het systeem destabiliseert en dat praktijken die niet langer houdbaar zijn eerst worden afgebouwd en vervolgens compleet worden **uitgefaseerd** (Silvestri et al., 2022). De afbouwende fase is nodig om plaats te maken voor nieuwe praktijken. Het opbouwende proces bestaat uit het vormen van andere manieren van denken, doen en organiseren (Silvestri et al., 2022). DRIFT (Dutch Research for Institute for Transition) staat erom bekend dat ze organisaties ondersteunen in het opzetten en uitvoeren van **transitie-experimenten** (Van den Bosch & Rotmans, 2008). Dat zijn kleinschalige vernieuwingen, waar in een veilige setting (niche) mee geëxperimenteerd kan worden. Transitie-experimenten zijn niet alleen technologisch, maar kunnen ook gaan over bestuurlijke vernieuwing of andere sociale innovaties. Succesvolle transitie-experimenten kunnen geleidelijk aan een aantrekkelijker of toepasbaarder alternatief vormen en van niche naar regime geschaald worden, aldus transitie management.

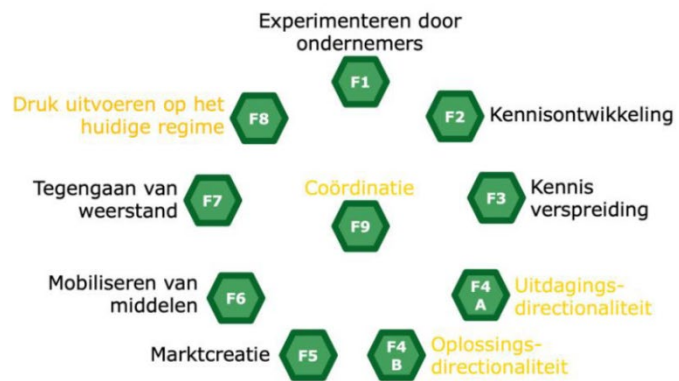


Figuur 4 De x-curve met aandacht voor afbraak en opbouw (Lodder et al., 2017).

Binnen transitie management worden drie coördinerende mechanismes onderscheiden waarmee men invloed kan uitoefenen op transities: markten, beleid en instituties. Van transitie management gebruiken we in dit onderzoek de concepten x-curve, afbouw/uitfaseren, en transitie-experimenten.

2.3 Missie-gedreven innovatie systeem (MIS)

Het missie-gedreven innovatiesysteem is een raamwerk dat beleidsmedewerkers en -analisten helpt om inzicht te krijgen in hoe een innovatiesysteem functioneert (Hekkert et al., 2020). Een innovatiesysteem wordt hier gezien als een systeem waarin verschillende actoren actief (willen) bijdragen aan een maatschappelijke opgave. De mate waarin actoren speelruimte hebben wordt grotendeels bepaald door de institutionele structuur waarbinnen zij zich bewegen (Elzinga et al., 2020). Het uitgangspunt is dan ook dat het netwerk aan actoren en de gerelateerde instituties bepalend zijn voor de ontwikkeling van innovaties die bijdragen aan maatschappelijke vraagstukken (Hekkert et al., 2020).



Figuur 5 Mission-Driven Innovation Systems (Hekkert et al., 2020).

Transitiesturing hangt samen met de notie van **directionaliteit**. Directionaliteit gaat over de manier waarop sturing plaatsvindt in transitie. Dit kan gericht zijn op de opgave (of uitdaging) of de oplossing. Er zijn doorgaans drie soorten directionaliteit:

- uitdagingsgericht: vanuit het heden naar de toekomst, waarbij het probleem (de huidige situatie) het vertrekpunt is;
- oplossingsgericht: vanuit de toekomst naar het heden, met als startpunt een concrete oplossing (en dus niet een visie);
- opgavegericht: vanuit de toekomst naar het heden, gericht op het vormen van een stip op de horizon en een visie. Opgavegericht sturen is het minst ingekaderd, omdat de oplossing nog niet vaststaat.

Druk op het huidige regime is nodig om urgentie te verhogen en te werken aan het doorbreken van **lock-ins**. Dit kan door druk te zetten op de praktijken die gelinkt zijn aan het oude systeem. Lock-in wordt hierin gedefinieerd als het systeem van gewoontes, gebruiken, wetten, regels, actoren en infrastructuur dat door het regime in stand wordt gehouden, en tegelijkertijd het regime in stand houdt (Elzinga et al., 2020, p. 4).

Om het functioneren van het innovatiesysteem te beoordelen wordt gekeken naar een aantal functies (coördinerende mechanismen) van het systeem die kunnen bijdragen aan het toewerken naar een transitie: experimenteren, kennisontwikkeling, kennis delen, richting geven (transitiesturing), markt creëren, mobiliseren (gericht op hulpbronnen), draagvlak creëren, druk zetten op het huidige regime en coördineren.

Van de MIS-benadering gebruiken we de concepten directionaliteit, lock-in, en druk op huidige regime. Bij druk op huidige regime onderscheiden we zowel stimulerende maatregelen (wortels), als straffende (roe).

2.4 Small wins

De derde theorie die we in dit project meenemen is de small wins-theorie. In het kort stelt deze theorie dat kleine en behapbare stappen, die betekenisvolle resultaten bieden en waar andere stappen op voort kunnen bouwen, gezamenlijk een transitie teweeg kunnen brengen. Deze zogenaamde '**small wins**' zijn echter lastig te identificeren. Net als transities zelf, zijn de gevolgen en interacties van small wins lastig te voorspellen door complexiteit en emergentie (Termeer & Dewulf, 2019). Binnen de theorie worden wel een aantal indicatoren gegeven waaraan de small wins kunnen worden afgeleid (zie tabel 1).

Tabel 1 Eigenschappen, indicatoren en tegenpolen van small wins (bron: Termeer & Dewulf, 2019, p. 303).

Eigenschap	Indicatie	Tegenpool
Concrete resultaten	Zichtbare resultaten	Beloftes en ideeën zonder navolging
Vergaande veranderingen	2 ^e en 3 ^e type verandering Radicaal vernieuwende praktijken	Meer van hetzelfde Laaghangend fruit Quick wins
Behapbaar schaalniveau	Micro- of lokaal niveau Middellange termijn	Grote schaal Best practice
Positief oordeel	Verbeteringen Stappen naar voren Gezamenlijke visie	Klein verlies voor meerdere actoren

Radicale veranderingen gaan vaak gepaard met taboes en weerstand. Hoewel beide ook van belang zijn voor de andere besproken theorieën, staan ze meer centraal in de small wins-benadering. In deze theorie wordt expliciet genoemd dat **taboes** herkend en besproken moeten worden. Met taboes wordt gerefereerd aan de tegenstellingen die de benodigde veranderingen blokkeren (Termeer, 2019). Ze hangen vaak samen met de structurele knelpunten waar het huidige systeem op vastloopt en waar radicale veranderingen voor nodig zijn om deze te doorbreken. Termeer schrijft hierover in een advies over de transitie naar kringlooplandbouw:

"Ingrijpende veranderingen worden vaak afgezwakt om de gevolgen voor verliezers te beperken. Op korte termijn kan dat wellicht enige verlichting geven maar op lange termijn niet. De overheid moet expliciet oog hebben voor de verliezers en ook sociale plannen ontwikkelen om hen te compenseren, zonder daarmee de kern van de transitie te ondermijnen. Indien dit niet gebeurt zullen de inzichten in extra kosten of onvermijdelijke faillissementen het enthousiasme voor kringlooplandbouw snel doen verdampen" (Termeer, 2019, p.8). Eén voorbeeld van een taboe in de context van landbouw is het halveren van de veestapel. Het belang van het gesprek aangaan over pijn en verliezen in transitie wordt ook onderkend in het rapport 'Omgaan met verliezers' (Frankowski et al., 2021).

Weerstand is een concept dat sterk gerelateerd is aan taboes en draagvlak. Grote maatschappelijke opgaven worden vaak gekenmerkt door discussie over doelen en oplossingen (Loorbach, 2007). De hieruit voortkomende weerstand tegen de afbraak en veranderingen, kan een transitie blokkeren. Weerstand heeft een negatieve connotatie. Het is iets wat we zoveel mogelijk willen vermijden of anders zo snel mogelijk willen oplossen. Vanuit de bestuurskunde wordt echter geopperd dat weerstand ook kan worden gezien als een moment waarop verschillende partijen met elkaar in gesprek kunnen gaan om zo samen tot een oplossing te komen (Wolf, 2018). Deze samenwerking maakt de weg vrij voor alternatieve en vernieuwende oplossingen. Dit sluit aan bij andere transitietheorieën, die ook benadrukken dat op een constructieve manier omgaan met weerstand ruimte biedt voor duurzame en radicale veranderingen.

Transitie gaat over systeemverandering, maar hoe kun je weten wanneer je echt met systeemverandering te maken hebt? Deze vraag houdt veel transitiewetenschappers bezig, juist omdat het moeilijk te voorspellen is hoe kleine veranderingen over tijd en schaal uitwerken. Binnen de small wins-theorie wordt vaak gewerkt met **drie type veranderingen** die kunnen helpen bij het evalueren van beleid (Silvius et al., 2023). Bij het eerste type gaat het om een optimalisatie van het huidige beleid. Het tweede type verandering houdt een aanzienlijke hervorming in, waarbij de onderliggende aannames en mindsets over het probleem ook veranderen (terwijl heersende waarden en drivers wel hetzelfde blijven). Pas bij het derde type verandering kan echt gesproken worden over veranderingen die voldoen aan de kenmerken van een transitie. Hier gaat het namelijk om verandering van onderliggende waarden en drivers die een systeem maken tot wat het is. Een andere manier om dit te beschrijven is dat het derde type verandering gaat over het veranderen van het heersende paradigma. Overigens wil dit niet zeggen dat het eerste type niet belangrijk kan zijn en dat het tweede type niet ook kan bijdragen aan een transitie door een andere dynamiek in gang te zetten of een opening te creëren voor een verandering in mindset.

Tabel 2 Type veranderingen (bron: Silvius et al., 2023).

Eerste	Tweede	Derde
<i>Optimaliseren</i>	<i>Hervormen</i>	<i>Herontwerpen</i>
Verbetering of verfijning van praktijken en technieken binnen de bestaande mindset	Breekt door de bestaande mindset door reflectie op en herdefiniëren van de aanpak van problemen en hoe doelen moeten worden bereikt	Grote verandering in waarden, doelen en identiteiten die onder het systeem liggen. Is het resultaat van de (h)erkenning dat de problemen inherent zijn aan het lineaire systeem
Doelen en aannames blijven hetzelfde	Aannames veranderen	Doel is het aanpakken van de onderliggende drivers of problemen voorkomen voor ze plaatsvinden
Vaak: gericht op verminderen van grondstoffen en de negatieve impact	Nieuwe praktijken en technieken die mogelijk leiden tot nieuwe dynamiek, die mogelijkheden biedt voor het oplossen van problemen	Kan betekenen dat er nieuwe manieren ontstaan waarop grondstoffen worden georganiseerd, meer functies en geherdefinieerde grenzen van het systeem
Kunnen ook extra maatregelen zijn die verder weinig veranderen aan de bestaande praktijken		

De small wins-theorie wordt vaak gebruikt om beleid te evalueren (zie bijvoorbeeld Bremmer et al., 2020). Om te begrijpen hoe het beleid aanstuurt op het versnellen, verbreden of verdiepen van een transitie, is een aantal aanjaagmechanismen onderscheiden, namelijk de motiverende, lerende, aantrekkende, navolgende en verbindende. Door één van deze mechanismen in te zetten, kan worden aangestuurd op versnellen, verdiepen en/of verbreden van de maatschappelijke transitie. Ze kunnen ook gecombineerd worden om de effecten te versterken.

Vanuit de small wins-theorie gebruiken we in dit onderzoek de concepten weerstand & taboes, small wins (als kleine betekenisvolle stappen richting systeemverandering) en de drie type veranderingen uit tabel 2.

2.5 Overeenkomsten en verschillen

De drie transitietheorieën die centraal staan in dit onderzoek hebben een aantal raakvlakken. Zo is er een overkoepelende definitie van een transitie, waarin het gaat om een langetermijnverandering die het systeem zelf fundamenteel verandert. Bij alle drie theorieën komt ook naar voren dat transities lastig te sturen zijn. Er is geen blauwdruk, de gevolgen en oorzaken zijn vaak lastig te herkennen, waardoor het managen, sturen en voorspellen van dit type verandering, lastig is. De verschillende perspectieven zoeken op een eigen wijze toch naar een manier om grip te krijgen op een transitie.

In de manier waarop de transitieperspectieven aankijken tegen transitiesturing, komen de verschillen het sterkst naar voren. In transitie management staat het managen centraal, in MIS het inzicht krijgen en in small wins het evalueren. Typerend voor de MIS is de centrale positie die het geeft aan directionaaliheid. Hiermee probeert het ook handvatten te bieden voor het omgaan met de onzekerheid die voorkomt uit de onvoorspelbaarheid van transities. Ook manieren om druk te zetten op het regime en het belang van lock-ins komen explicieter naar voren in de MIS, dan in de andere twee theorieën.

De drie verschillende invalshoeken leiden tot unieke eigenschappen van de theorieën. Typerend voor TM is de aandacht die er is voor zowel de opbouwende fase, als de afbrekende. Hoewel het niet zo is dat de afbraak van onhoudbare praktijken helemaal geen aandacht krijgt in de andere theorieën, zet transitie management het verschil sterk op de voorgrond. MIS en small wins richten zich meer op het veranderen van praktijken, of dit de opbouw is van het nieuwe of de afbraak van het oude staat minder expliciet centraal.

In alle drie perspectieven is veel ruimte voor transitie-experimenten. Bij TM gaat veel aandacht uit naar het opschalen van innovaties van niche naar regime. Bij de MIS wordt experimenteren analytischer ingestoken. Het gaat hier om het begrijpen van de functie van experimenten in het systeem (i.e. het ontwikkelen en verspreiden van nieuwe kennis, die bij kan dragen aan een transitie. Bij small wins gaat het ook minder om de experimenten zelf, maar meer om het begrijpen en evalueren van 'kleine stappen die betekenisvolle veranderingen kunnen bieden', of dit nou een experiment is of iets anders. Hier ligt de focus meer op de drie verschillende typen verandering die hier onderscheiden worden (dus optimaliseren, hervormen en herontwerpen).

De coördinerende mechanismes van transitie management zijn markt, beleid en instituties. Deze komen ook grotendeels terug in de MIS, maar worden hier minder gezien als coördinerend en meer als een functie van het systeem. Coördineren wordt gezien als een aparte functie die het systeem heeft, waar de markt, het beleid en de instituties (die horen bij het regime), een deel van uit maken. In de small wins-theorie komen coördinerende mechanismes minder sterk naar voren maar spreekt met van aanjaagmechanismen (zoals motiveren, leren, verbinden). Dit kan te maken hebben met de kern van deze theorie: evalueren gaat om een interactief proces waar actoren uit verschillende domeinen aan deelnemen. Communicatie staat hier centraler als methode dan in de andere twee theorieën. Hier komen taboe en weerstand ook het sterkst naar voren als indicatoren waar de actoren mee aan de slag kunnen om toe te werken naar een transitie.

Door verschillende concepten uit deze drie theorieën samen te nemen ontstaat er een overkoepelde lens waarmee we de beleidsdocumenten hebben geanalyseerd op hoe er over transitie en bijbehorende concepten geschreven wordt. Daarnaast helpt het inzicht te krijgen in hoe de voorgestelde maatregelen vanuit het transitie denken gecategoriseerd en geïnterpreteerd kunnen worden.

3 Methodologische verantwoording

3.1 Onderzoeksdesign

In dit onderzoeksproject voeren we een exploratieve beleidsanalyse uit, waarin we vanuit drie transitieperspectieven beleidsdocumenten analyseren om te verkennen hoe in deze documenten geschreven wordt over transitie en welke aanknopingspunten we zien om het transitie denken beter te verankeren. Hierbij maken we gebruik van de concepten die we in hoofdstuk 2 hebben toegelicht. Het onderzoek is een deskstudie, op basis van bestaande beleidsdocumenten en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Idealiter worden de initiële bevindingen van deze beleidsanalyse in vervolgonderzoek getoetst aan de hand van reflectieve gesprekken/workshops met relevante ambtenaren van LNV en (relevante en geïnteresseerde) provincies.

3.2 Onderzoeksvragen

De centrale vragen in dit project zijn:

- Hoe wordt er in het NPLG- en WBS-beleid geschreven over transities?
- In hoeverre past dit bij het transitiedenken?
- Welke risico's en aanknopingspunten zien we vanuit verschillende transitieleden om het beleid gericht op transitie te versterken?

Uit deze twee vragen, en aan de hand van de concepten uit de drie transitietheorieën, hebben we de volgende deelvragen gedestilleerd:

1. Hoe is het woord **transitie** gedefinieerd en beschreven in de beleidsdocumenten en in hoeverre sluit dit aan bij het transitiedenken?
2. In hoeverre zijn de voorgestelde maatregelen/innovaties **radicaal anders** dan het huidige 'regime'?
3. Op welke manier is er in de beleidsdocumenten aandacht voor **taboes en weerstand**?
4. Op welke manier wordt er sturing gegeven in het beleidsdocument (**directionaliteit**)?
5. Hoe zet het nieuwe beleid **druk op het huidige regime** (afbouwen/uitfaseren)?

3.3 Dataverzameling

Voor de analyse in dit onderzoekproject baseren we ons op een aantal geselecteerde beleidsdocumenten, die relevant zijn voor de beoogde transities in het landelijk gebied in Nederland. De geselecteerde beleidsdocumenten zijn hieronder weergegeven in tabel 3.

Naast nationale beleidsdocumenten hebben we ook twee provinciale uitwerkingen bekeken. De reden hiervoor is ten eerste dat de nationale plannen abstract blijven, en de echte keuzes in de provincies en gebieden gemaakt moeten worden. De verwachting was daarom dat de provinciale plannen een hoger detailniveau zouden hebben wat betreft de kaders die leidend zijn om in specifieke gebieden bepaalde keuzes te maken. De selectie is gebaseerd op de volgende criteria:

- beschikbare informatie (is er een provinciaal plan per 17 augustus 2022) en kwaliteit van het plan (bevat het voldoende detail om een relevante analyse te doen?);
- karakter en type problematiek in provincie (zie ook bijlage 1);
- connecties met ambtenaren in de provincie en interesse vanuit de provincie om mee te werken aan ons onderzoek.

Op basis van de selectie criteria hebben wij gekozen voor de verdieppingsanalyse van twee Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG): Overijssel en Zuid-Holland.

Tabel 3 Selectie van nationale beleidsdocumenten.

Bron/auteur	Datum	Titel	Aard van document
LNV, I&W, BZK	10 juni, 2022	Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied	Startnotitie, 78 p.
Christianne van der Wal, minister voor Natuur en Stikstof, DG Stikstof, LNV	10 juni, 2022	Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied	Kamerbrief, 9p.
LNV, I&W, BZK	25 november, 2022	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2022b Startnotitie Landelijk Gebied	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2022b, 85 p.
Mark Harbers, minister van Infrastructuur en Waterstaat	25 november, 2022	Water en Bodem Sturend	Kamerbrief, 32 p.
Mark Harbers, minister van Infrastructuur en Waterstaat	25 november, 2022	Water en Bodem Sturend	Presentatie, 24 slides

3.4 Data-analyse en interpretatie

Zoals te lezen is in hoofdstuk 2, hebben we vanuit de drie transitieperspectieven een aantal concepten geselecteerd die we gebruiken in de beleidsanalyse.

Vanuit transitie management hebben we gekozen voor x-curve, afbouw en transitie-experimenten. De x-curve biedt een handvat om het proces van transities inzichtelijker te maken. De focus op afbouw is typerend voor transitie management. En experimenten zijn een belangrijke manier om toe te werken naar een transitie.

Zoals bij transitie management hebben we bij MIS ook gekozen voor concepten waarmee beleidsdocumenten geanalyseerd kunnen worden: directionaliteit, druk op huidige regime en lock-in. Deze drie concepten zijn typerend voor MIS. Het concept directionaliteit helpt om inzicht te krijgen in hoeverre de beleidsdocumenten vanuit het heden of vanuit de toekomst redeneren. Lock-in is in alle transitie lenzen belangrijk. Druk zetten op het regime (door middel van stimuleren en afstraffen) is ook belangrijk om in kaart te brengen.

Vanuit small wins hebben we ook de concepten taboe en weerstand toegevoegd, evenals het type verandering (type 1, 2 en 3).

Met alle concepten bij elkaar kunnen we de beleidsdocumenten analyseren vanuit een lens die meer gericht is op het sturen zelf, een ander die gericht is op het verkrijgen van inzicht en deze concepten die meer gerelateerd zijn aan het evalueren van beleid, praktijken en handelingen.

Deze concepten worden kort weergegeven in tabel 4.

De geselecteerde beleidsdocumenten zijn gelezen en gecodeerd door twee onderzoekers met behulp van Atlas.ti. We zijn deductief te werk gegaan met coderen. Het codeerschema is opgesteld naar aanleiding van de onderzoeksvragen die terug te leiden zijn naar de drie transitieperspectieven. Het codeerschema is weergegeven in bijlage 2.

Het codeerproces ging als volgt. Eerst is het Ontwikkeldocument (Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, 2022b) door beide onderzoekers gecodeerd. Vervolgens zijn de codes naast elkaar gelegd en is overeenstemming gecreëerd over de interpretatie van codes. Vervolgens zijn de codeertaken verdeeld per beleidsdocument. Er heeft regelmatig overleg plaatsgevonden over het coderingsproces, om te waarborgen dat de interpretatie van de codes zo veel mogelijk overeen bleef komen.

Tabel 4 Codes die gebruikt zijn bij de drie transitietheorieën

Transitiemanagement	MIS	Small wins
X-curve	Druk op het huidige regime	Small wins
Afbouwen en uitfaseren	Lock-in	Taboes en weerstand
Transitie-experimenten	Directionaliteit: <ul style="list-style-type: none">• uitdagingsgericht: vanuit het heden naar de toekomst, waarbij het probleem (de huidige situatie) het vertrekpunt is• oplossingsgericht: vanuit de toekomst naar het heden, met als startpunt een concrete oplossing (en dus niet een visie)• opgavegericht: vanuit de toekomst naar het heden, gericht op het vormen van een stip op de horizon en een visie	Type veranderingen: <ul style="list-style-type: none">• optimalisatie van het huidige beleid• aanzienlijke hervorming, waarbij de onderliggende aannames en mindsets over het probleem ook veranderen (terwijl heersende waarden en drivers wel hetzelfde blijven)• verandering van onderliggende waarden en drivers die een systeem maken tot wat het is; veranderen van het heersende paradigma

Tijdens het coderen werd al duidelijk dat een aantal codes (vrijwel) niet voorkomt in de beleidsdocumenten. Uiteindelijk hebben we twee codes toegevoegd: heldere kaders en beleidsmaatregel. Deze codes hielpen om de teksten te categoriseren en terug te kunnen vinden wanneer beleidsmaatregelen genoemd werden en beleidskaders werden benoemd.

Na het codeerproces hebben twee onderzoekers de concepten verdeeld en de documenten met behulp van Atlas.ti geanalyseerd. De bevindingen uit deze analyse zijn uiteengezet in het volgende hoofdstuk.

4 Bevindingen

In dit hoofdstuk behandelen we onze bevindingen. De paragrafen zijn per thema geordend en gebaseerd op de kernconcepten en bijhorende codes die voortkomen uit de transitieperspectieven (zie paragraaf 3.3). We beginnen met de analyse van de concepten transitie en type verandering. Daarna volgt een paragraaf over taboes en weerstand. Vervolgens worden transitiesturing (en directionaliteit) en onzekerheid onder de loep genomen. We eindigen met druk op het huidige regime. Elke paragraaf begint met de inhoudelijke analyse over of, en hoe, het concept terugkomt in de beleidsdocumenten en in hoeverre het overeenkomt met hoe er in de transitieliteratuur over geschreven wordt. Elke paragraaf eindigt met de aanknopingspunten die wij zien in de beleidsdocumenten en transitietheorieën. Hiermee zoeken wij naar de positieve noten die wij terugvinden in de beleidsdocumenten, waar verder op gebouwd zou kunnen worden.

4.1 Transitie en type verandering

4.1.1 Hoe wordt transitie gedefinieerd?

Het woord transitie komt zo'n 188 keer voor (begrippen als het transitiefonds en het Meerjarenprogramma/ Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied zijn niet mee gerekend). Dit geeft in ieder geval aan dat er veel aandacht voor het woord is.

Tabel 5 Aantal keer dat 'transitie' voorkomt in de verschillende beleidsdocumenten.

NPLG	Startnotitie-brief	5
	Startnotitie	32
	Ontwikkeldocument	44
OV	OV-PLG	4
	Deelgebied NWOV	19
ZH	ZH-PLG	59
	Kamerbrief	15
WBS	Antwoorden	8
	Presentatie	2
Totaal		188

In de beleidsdocumenten wordt geen heldere definitie van transities gegeven. Het NPLG noemt wel:

"Het gaat immers om de brede transitie van het landelijk gebied waarbij deze wordt versterkt in functioneel, ecologisch, economisch en sociaal-maatschappelijk opzicht" (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2022b)

Hierin komt duidelijk naar voren dat een transitie een type verandering is, die domein- en sector-overstijgend is. Een 'brede transitie' suggereert echter dat er ook smalle transities zijn. Daarnaast geeft het woord 'versterkt' aan dat het niet per se gaat om een systeemverandering. De documenten geven geen opheldering of er met transities vergaande veranderingen worden bedoeld op het systeemniveau. In andere voorbeelden wordt wel gehint naar systeemverandering, bijvoorbeeld hier:

"De noodzakelijke transitie in het landelijk gebied kan niet los worden gezien van de transitie van de landbouw naar een duurzame sector" (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2022b)

Bovenstaande beschrijving wekt de suggestie dat de huidige sector niet duurzaam (genoeg) is, en dat een transitie of verandering nodig is naar duurzame landbouw. In andere delen van het NPLG en de provinciale

plannen wordt meerdere malen benoemd dat al heel veel dingen goed gaan en dat er veel aspecten zijn waar we trots op mogen zijn in relatie tot de landbouw. Het wordt niet duidelijk in de beleidsdocumenten hoe deze verschillende statements zich tot elkaar verhouden.

Er is geen eenduidige manier waarop de term 'transitie' gebruikt wordt. Binnen één en hetzelfde document (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2022b) wordt op uiteenlopende wijze verwezen naar transities. Bijvoorbeeld de transitie naar kringlooplandbouw, de transitie van watersystemen of de transities in het landelijk gebied. Een ander veelgenoemd voorbeeld is de transitie binnen een enkel bedrijf van gangbaar intensief naar een extensieve veehouderij. Aangezien dit een relatief voorspelbare, lineaire handeling is, is dit volgens geen enkele van de transitietheorieën die wij in dit onderzoek gebruiken te definiëren als een transitie. Van geen van de transities wordt een uitleg gegeven. In feite wordt in de verschillende documenten over meerdere, elkaar overlappende of wellicht zelfs tegenstrijdige transities geschreven. Hoe deze verschillende transities zich tot elkaar verhouden wordt nergens beschreven.

Transitie in het NPLG

Wat opvalt is, dat er in het NPLG vooral gerefereerd wordt aan een transitie in het landelijk gebied of de landbouw, maar vervolgens nergens een definitie wordt gegeven wat een transitie inhoudt. Wel stelt het NPLG: "Een transitie verloopt niet lineair of voorspelbaar en vergt aanpassingsvermogen van iedereen" (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2022b). Een karaktereigenschap die ook in de literatuur naar voren komt, en ook erkent dat een transitie lastig te sturen is. Ten dele lijkt het NPLG dus wel rekening te houden met de perspectieven uit de transitiekunde, maar gezien de andere passages lijkt het document ook uit te gaan van optimalisatie van huidige praktijken en opgaven.

Het gebrek aan een coherente definitie leidt ook tot onduidelijkheid over het verloop van een transitie. In het Ontwikkeldocument (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2022b) komt naar voren dat een transitie zowel een korte of lange termijn verandering in kan houden:

"Het aspect tijd is hierbij wel belangrijk: er zijn plekken waar nu urgent een transitie noodzakelijk is, vanwege onder andere stikstof, maar die op lange termijn wel een goed perspectief voor de landbouw kunnen bieden. En er zijn plekken waar landbouw redelijk door kan op de huidige weg, maar waar op langere termijn opgaven op af komen die vragen om een transitie van de landbouw (bijvoorbeeld door verzilting). Het is dus in elk gebied een transitie die in verschillende tempo's plaats zal vinden" (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2022b, p.50)."

Hier verliest het woord transitie haar onderscheidend vermogen ten opzichte van allerlei andere soorten verandering, omdat het hier meer lijkt te gaan om specifieke gebiedsgerichte opgaven dan om het inzetten op een transitie.

Transitie in het OV-PLG

In het deelgebied Noordwest-Overijssel ligt de nadruk meer op transities in smallere zin: "Ondernemers bepalen bij voorkeur hun eigen transitiepad op basis van intrinsieke motivatie" (Gebiedsteam Noordwest-Overijssel & Programmteam, 2023) of "Blijven op bestaande plek kan een aanpassing of transitie van het bedrijf betekenen" (Gebiedsteam Noordwest-Overijssel & Programmteam, 2023). Hier wordt dus niet verwezen naar de definitie van transities zoals wij deze vanuit de transitiekunde hanteren.

Transitie in ZH-PLG

In het PPLG van Zuid-Holland komt de grootste diversiteit aan transities naar voren. Onder andere:

- energietransitie;
- transitie van land- en tuinbouw naar circulaire en natuurinclusieve land- en tuinbouw;
- transitie van het voedselsysteem;
- transitie naar duurzame agrarische bedrijfsvoering van de veehouderij;
- transitie naar toekomstbestendige akkerbouw;
- transitie naar duurzame (of biologische) teelt;
- transitie naar andere waterbronnen;
- transitie in recreatie (Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 2023).

In Zuid-Holland wordt wel onderscheid gemaakt tussen kortetermijndoelen en de langetermijntransitie. Maar vervolgens worden er zo veel soorten transitie genoemd dat het daar ook onduidelijk is hoe deze verschillende veranderingen zich tot elkaar dienen te verhouden.

Concluderend

We observeren dat het woord transitie veel wordt gebruikt, maar ook dat het te pas en onpas wordt aangehaald. In de documenten wordt nauwelijks expliciet gemaakt wat ermee wordt bedoeld, maar impliciet wordt het gebruikt voor een reeks aan uiteenlopende veranderingen op verschillende schaalniveaus. Het gebruik is lang niet altijd in lijn met hoe het concept is vormgegeven in de theorie, bijvoorbeeld bij de verwijzing naar 'een transitie van een intensief naar extensief bedrijf'.

4.1.2 Type verandering

In totaal hebben we 188 keer veranderingen gecodeerd als eerste type verandering, 66 veranderingen als tweede type verandering en 5 als derde type verandering.

Tabel 6 *Eerste, tweede en derde typen veranderingen in de beleidsdocumenten.*

Type	Definitie	Aantal	Onderscheid documenten	Voorbeeld	
Eerste	Optimaliseren van bestaande; (alleen) technisch, quick win, symptoombestrijding	188	NPLG	49	Optimaliseren stalsystemen; temperatuur van het watersysteem (25°) is bepalend voor de ruimte die er is om koelwaterlozingen toe te staan
			ZH	52	
			OV	33	
			WBS	64	
Tweede	Herstructureren, anders framen van probleem en oplossing	29	NPLG	12	Introduceren van landschapsgroenen, agroforestry (e.g. voedselbos)
			ZH	18	
			OV	17	
			WBS	19	
Derde	Aanpakken van onderliggende drijfveren en waardesystemen	6	NPLG	3	Dialoog over wat goede omgevingskwaliteit is; gedragsverandering om watergebruik drastisch te verminderen
			WBS	2	

Het overgrote deel van de (genoemde/voorgestelde) maatregelen zijn eerste type verandering. Hoewel het optimaliseren van bestaande praktijken ook nodig en waardevol is, worden transities niet bereikt door enkel binnen het bestaande paradigma te blijven en bestaand beleid aan te scherpen. Type twee maatregelen hebben we ook gevonden. Bijvoorbeeld maatregelen die verder gaan dan enkele (technische) aanpassingen in het bestaande systeem, zoals het introduceren van landschapsgroenen, natuurinclusieve landbouw, of agroforestry. Dit zijn maatregelen die multifunctioneel land- en ruimtegebruik stimuleren. Deze maatregelen vergen naast technische aanpassingen, ook een verandering in mindset en verdienmodel: van agrarisch grondgebruik voor opbrengst, naar natuurherstel en -behoud als gelijke indicator. Ook is de huidige regelgeving vaak niet toegerust op multifunctioneel ruimtegebruik. (Agrarisch land kan bijvoorbeeld niet makkelijk ingezet worden als natuur, of andersom; en landbouw en zorgfuncties kunnen niet makkelijk gecombineerd worden binnen de huidige regelgeving en beleid.) Andere voorbeelden van tweede type veranderingen die genoemd worden, zijn geformuleerd als doelen, bijvoorbeeld 'van pesticide af' of 'toe naar 0% emissie', of 'nationaal plan waterbesparing'. Deze doelen vergen tot op een zekere hoogte bepaalde gedrags- en/of mentaliteitsveranderingen om te realiseren. De manier om dit type veranderingen te bereiken is voornamelijk niet uitgewerkt in de documenten.

Voor het tweede type verandering ligt in Overijssel de nadruk op het meervoudig gebruik van agrarische grond en het zoeken naar manieren waarop boeren hun verdienmodel kunnen aanpassen aan een situatie waarin natuur meer op de voorgrond staat. In Zuid-Holland is er meer focus op het herstellen en uitbreiden van natuurgebied. Ondanks dat het PPLG zich focust op het landelijk gebied, neemt Zuid-Holland ook het opnieuw inrichten van stedelijk gebied op in het programma. Hier moet groenblauwe dooradering meer ruimte krijgen, met het achterliggende idee dat de effecten vanuit de stad ook doorwerken in het landelijke

gebied. De dooradering in het landelijk gebied dient dus gekoppeld te worden aan veranderingen in stedelijk gebied.

Zes maal hebben we ontwikkelingen gezien die de potentie hebben om transformatief te zijn (derde type verandering), omdat ze aansturen de onderliggende drivers van het systeem te adresseren (Chan et al., 2020). Zoals de oproep in het Ontwikkeldocument (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2022b) om een dialoog aan te gaan met alle betrokkenen over wat een goede omgevingskwaliteit is, of de expliciete erkenning dat het huidige landbouwsysteem gericht is op zoveel mogelijk produceren en er een dialoog op gang moet komen over welke andere waarden belangrijk zijn voor een toekomstbestendige landbouw. Ook het aanpassen van de manier waarop we omgaan met water en hoe we aankijken tegen (de beschikbaarheid van drink-)water, hebben we getypeerd als derde type verandering. De reden hiervoor is dat er een radicale verandering nodig is in onze onderliggende waarden over hoe we in Nederland aankijken tegen water en het gebruik daarvan. Hoewel in zes gevallen dus benoemd wordt dat onderliggende waarde-kaders besproken en veranderd moeten worden, blijven dit type veranderingen erg abstract en wordt in geen van de gevallen een concrete maatregel genoemd om dit in gang te zetten.

In veruit de meeste gevallen lijken de genoemde maatregelen te verwijzen naar het optimaliseren van het bestaande. Er zijn weinig aanwijzingen dat de voorstelde veranderingen inzetten op een daadwerkelijk fundamentele systeemverandering. In combinatie met het gebrek aan concrete uitwerking van maatregelen van het tweede en derde type, valt het te betwijfelen of het woord transitie in de beleidsstukken daadwerkelijk verwijst naar fundamentele systeemverandering(en).

4.1.3 Small wins

Small wins zijn kleine, maar betekenisvolle stappen (Termeer & Dewulf, 2019). In tegenstelling tot 'transitie' wordt de term 'small wins' niet gebruikt in het beleidsjargon. We hebben het niet expliciet benoemd zien worden in de beleidsdocumenten. Ook impliciet hebben wij weinig voorbeelden kunnen vinden van een small win, als we de criteria gebruiken die Termeer heeft opgesteld (Termeer & Dewulf, 2019). Slechts een van de voorgestelde maatregelen voldoet aan alle criteria: agroforestry. Het gaat om een verandering van het tweede type: het heeft zichtbare resultaten (successen), speelt zich af op lokaal niveau en beslaat een middellange termijn. Agroforestry loopt tegen barrières op en is bezig collectief een doorbraak te forceren in de bestaande regelgeving en markten. Daarnaast gaat het om een verbetering richting duurzamere vormen van landbouw en is het gebaseerd op een gezamenlijke visie.

4.1.4 Aanknopingspunten in de huidige beleidsdocumenten

Het besef dat de huidige praktijk niet langer houdbaar is, komt duidelijk naar voren uit de beleidsdocumenten. Wel wordt er in de documenten duidelijk dat overheden nog zoekende zijn naar wat deze veranderingen precies moeten inhouden en hoe deze concreet vorm te geven. Voor nu verwijzen de documenten vooral naar gebiedsprocessen en participatie als de heilige graal. Belangrijke beslissingen die impasses moeten doorbreken worden door overheid voor zich uit geschoven.

Toch zijn er wel een aantal maatregelen die de potentie hebben om het tweede en derde type verandering te initiëren, zoals agroforestry, het introduceren van landschapsgroenen, en de dialoog aangaan over hoe de samenleving aankijkt tegen water en de toekomst van de landbouw. Transitieperspectieven kunnen van nut zijn deze ideeën verder te stimuleren en hiermee te experimenteren. Het small wins-raamwerk biedt bijvoorbeeld veel aanknopingspunten voor experimenten met type twee veranderingen.

4.2 Taboes en weerstand

4.2.1 Weerstand

Weerstand is 29 keer gecodeerd, meestal ging het indirect over weerstand (het woord weerstand komt slechts één keer voor). In de verschillende documenten wordt ruimhartig erkend dat de beoogde transitie en

gerelateerde doelen, hard aan zullen komen voor veel partijen en mensen. Zo schrijft de minister voor Natuur en Stikstof, Christianne van der Wal-Zeggelink in de startnotitie:

*"Ik beseft dat de benodigde veranderingen zeer ingrijpend zijn en dat deze veel zullen vragen van alle betrokken partijen. Voor veel ondernemers en hun gezinnen wordt met deze brief duidelijk hoe groot de opgave in het gebied is waar zij wonen en werken, dit valt niet te overschatten."
(Startnotitie Landelijk Gebied, 2022, p.9)*

Veel vaker dan weestand, komt het woord draagvlak voor (twaalf keer). Ook wordt vaak gesproken over 'aandacht voor de menselijke maat'. Het codewoord om tot draagvlak te komen is participatie. De onderliggende aanname lijkt te zijn dat als burgers en boeren voldoende betrokken worden, in een zorgvuldig proces, dit uiteindelijk zal zorgen dat zij zich zullen aanpassen en mee zullen bewegen in benodigde richting.

"Gezien de grote maatschappelijke impact volgen we hierbij een zorgvuldig en transparant participatieproces met alle betrokken stakeholders. Met het participatieproces organiseren we bijeenkomsten met stakeholders, om ze te informeren, het gesprek te voeren en hun ideeën mee te nemen in de verdere beleidsontwikkelingen." (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2022b, p.78)

Waar in nationale documenten alleen in algemene termen wordt geschreven over draagvlak, worden in de provinciale documenten (en deelgebieden) concretere suggesties uitgewerkt voor hoe dat draagvlak te bereiken. Zo wordt in Zuid-Holland de nadruk gelegd op het (weer) opbouwen van een vertrouwensrelatie tussen overheid en burgers. Hierin wordt erkend dat dit tijd kost en een zorgvuldig proces nodig heeft. In Overijssel komt sterk naar voren dat de bestaande netwerken (waar de overheid ook in deelneemt) al veel doen, een sterke historische band hebben en dat het belangrijk is hierop voort te bouwen.

4.2.2 Taboes

Voor taboes is geen aandacht in de onderzochte documenten. Een taboe dat bijvoorbeeld veelal onbesproken blijft is dat transitie ook verliezers kent. Alleen in de startnotitie brief komt dit impliciet naar voren:

"De pijnlijke constatering is dat niet alle agrariërs door kunnen met hun agrarische onderneming... Niet alles kan overal en het kan niet meer zoals het altijd ging." (Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, 2022a)

Het identificeren en bespreekbaar maken van taboes is een belangrijk onderdeel van transitie, omdat taboes vaak een indicatie zijn van structurele barrières die doorbroken moeten worden om ruimte te maken voor radicale veranderingen in het systeem (Termeer, 2019). Als dit niet gebeurt, zal het hoogstwaarschijnlijk blijven bij kleine optimalisaties van het bestaande systeem en blijft de transitie uit.



Figuur 6 X-curve (Het Groene Brein, 2021, p.21).

4.2.3 Aanknopingspunten in de huidige beleidsdocumenten

Ondanks dat de terminologie van taboe en weerstand weinig voorkomt, is er wel indirect aandacht voor. Het uit zich vooral dan vooral in het voorkomen van weerstand en het zoeken naar draagvlak. In het deelgebied Noordwest-Overijssel vonden we een interessant aanknopingspunt voor omgang met weerstand. Dit deelgebied stelt zogenaamde erfcoaches aan, die een luisterend oor zijn voor agrariërs. Deze erfcoaches zijn onafhankelijk en gesprekken zijn vertrouwelijk (Gebiedsteam Noordwest-Overijssel & Programmteam, 2023). Dit is interessant omdat het ruimte biedt voor pijn en emotie. Deze sociale aspecten worden vaak onderbelicht en dat steekt boeren (Walther et al., 2023).

In de documenten wordt erkend dat er hulp moet komen bij omschakelingen, extensiveren en uitkoopregelingen (van boeren). Dit past bij uitstek bij de transitie-management-literatuur, waar veel aandacht is voor het afbouwen van onwenselijke praktijken en het stimuleren van nieuwe (duurzame) praktijken.

"Het gaat om (hulp bij) innovatie, omschakeling, ruimhartige opkoopregelingen, verplaatsen en extensiveren. Ook de introductie van landschapsgrond, een tussenvorm van natuur- en landbouwgrond, kan een bijdrage leveren, bijvoorbeeld aan extensiveren." (Ministerie van Landbouw, 2022, p. 7)

4.3 Transitiebesturing (directionaliteit) en onzekerheid

4.3.1 Omgaan met onzekerheid

Eén van de basisveronderstellingen vanuit verschillende transitietheorieën is dat transitieën grillige en complexe systeemveranderingen zijn, vol met structurele onzekerheden. Oorzaak en gevolg zijn soms lastig uit elkaar te halen, en de (vele) feedback-loops in een systeem maken het moeilijk te voorspellen hoe maatregelen of acties in het nu uitwerken. Ook zijn er veel onzekerheden in relatie tot in hoeverre de kennis van nu toereikend is voor de snel veranderende wereld (bijvoorbeeld kennis over de effecten van klimaatverandering of afname in biodiversiteit). Door deze vormen van onzekerheid gaan transitietheorieën ervan uit dat de huidige kennis en manier van onderzoek doen, niet langer toereikend zijn. Er is immers geen blauwdruk beschikbaar, niemand weet wat we precies moeten doen. Transitieën vragen om actieonderzoek en co-creatie in en met de praktijk, waarbij het 'al doende leren' een belangrijk principe is.

Grofweg zien we in de beleidsstukken drie manieren om met onzekerheid om te gaan: (1) het erkennen en omarmen ervan (13 keer gecodeerd), (2) het bieden van duidelijkheid en houvast (ofwel het ontkennen van onzekerheden) (9 keer gecodeerd), (3) het vragen om houvast/helderheid vanuit het Rijk (9 keer gecodeerd). In tabel 7 enkele voorbeelden:

Tabel 7 Manieren om met onzekerheid om te gaan.

Omgang met onzekerheid	Voorbeelden
Erkennen van onzekerheden	<p>"Ook de grondgebonden teelten, waaronder akkerbouw, dienen bij te dragen aan de ammoniakreductie. Echter zijn de effecten van de mogelijke maatregelen op de akkerbouw op dit moment nog niet voldoende te kwantificeren om over drempelwaardes te kunnen spreken. Voor de veehouderij is voldoende informatie bekend om naast bedrijfs-KPI's ook emissieplafonds per gebied uit te werken." (Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 2023)</p> <p>"Er is weinig tijd om van elkaar te leren. Bovendien zal in de individuele gebiedsprocessen de impact van de maatregelen soms niet direct duidelijk zijn, maar zal uit de optelsom van alle gebiedsprocessen pas blijken wat de impact daadwerkelijk is. Dit is een risico voor de sociaaleconomische kwaliteit: de impact op het landschap, de toeristisch-recreatieve beleefbaarheid, de voorzieningen etc. zal aan de achterkant pas blijken. Dit vraagt om regie en om participatie." (Gebiedsteam Noordwest-Overijssel & Programmteam, 2023)</p> <p>Eén van de voornaamste uitgangspunten voor de aanpak van de opgave in het veenweidegebied is, dat het een adaptief en lerend proces is. Dat wil zeggen dat op voorhand niet geheel te voorzien is hoe de doelstelling worden bereikt, omdat vanuit het kennisprogramma kennisleemtes ingevuld moeten worden. De nieuw opgedane kennis beïnvloedt de te maken keuzes en het te doorlopen proces (Gebiedsteam Noordwest-Overijssel & Programmteam, 2023)</p>
Bieden van zekerheid en houvast (ontkennen onzekerheden)	<p>"In het gebiedsprogramma moet duidelijk worden aangegeven wat de verwachte effecten zijn van voorgenomen maatregelen op het integrale doelbereik NPLG (water, natuur en klimaat)." (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2022b)</p> <p>"Het stikstofdossier is sterk in beweging binnen een ingewikkeld politiek en maatschappelijk krachtenspel in alle bestuurslagen. Onze inzet is er op gericht paniekvoetbal te voorkomen, koers te houden, het stuur in handen te nemen en zelf plannen te ontwikkelen." (Provincie Overijssel, 2023)</p> <p>"Gebiedsprogramma's bieden [...] zo voldoende houvast om te beoordelen of deze zullen leiden tot het beoogde doelbereik (op provinciaal en nationaal niveau" (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2022b)</p>
Vragen om helderheid Rijk	<p>..."Om concreter invulling te kunnen geven aan het doelbereik van deze maatregel, is het van groot belang dat het Rijk de VHR-doelstellingen verder concretiseert." (Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 2023)</p> <p>"In de aanpak van het PPLG Overijssel is de langjarige financiering van de ecosysteemdiensten een belangrijk onderdeel. Ecosysteemdiensten zijn noodzakelijk voor een goed verdienmodel voor de agrarisch ondernemer in die gebieden waar een extensieve vorm van landbouw past bij natuur en water. We verwachten hierover vanuit het Rijk meer duidelijkheid." (Provincie Overijssel, 2023)</p>

4.3.2 Op welke manier wordt sturing gegeven in de beleidsdocumenten?

In de beleidsstukken wordt stelselmatig erkend dat de huidige situatie in het landelijk gebied niet meer acceptabel is en onontkoombaar moet veranderen op meerdere vlakken (water, bodem, biodiversiteit, landbouw, voorzieningen en leefbaarheid). Dit vergt fundamentele en radicale systeemverandering, ook dat wordt erkend.

Het valt op dat in de beleidsstukken de stap tussen de constatering dat fundamentele verandering nodig is, wordt gevolgd door het opnoemen van heel concrete doelen en maatregelen met een korte termijn (tot 2025-2027). De beleidsdocumenten lijken hiermee aan te nemen dat de concrete doelen met een korte termijn voldoende zijn om een fundamentele verandering (transitie) te bereiken.

Een greep uit de voorgestelde concrete maatregelen op de korte termijn zijn:

- Het stimuleren van tegelwippen door burgers.
- Bij het verlenen van nieuwe vergunningen of het bezien van bestaande vergunningen, zal getoetst worden aan een temperatuur van het oppervlaktewater van 25°C.

- De komende tijd is het vooral zaak om tot een goed en effectief instrumentarium te komen, waarmee wordt voorkomen dat bodems onnodig worden afgedekt.
- Het verminderen van de broeikasgasemissies uit veenweidegebieden met 1 Mton CO₂-equivalent in 2030 via het vernatten van (naar schatting) circa 90.000 ha.
- Piekbelasters aanpakken.

De focus op concrete, kortetermijnmaatregelen in de PPLG's vloeit grotendeels voort uit hoe het NPLG is opgezet: de vraag aan de provincie is om aan te geven wat ze nodig hebben om veranderingen in gang te zetten. Doelbereik staat hierin centraal. Dit komt ook tot uiting in hoe de financiële middelen beschikbaar worden gesteld; deze laten weinig ruimte voor een adaptieve aanpak.

We hebben 175 keer gecodeerd dat er vanuit de bestaande situatie wordt gekeken welke mogelijke oplossingen voorhanden zijn (uitdagingsgerichte en/of oplossingsgerichte directionaliteit), en 20 keer gecodeerd dat vanuit een toekomstvisie terug wordt geredeneerd wat nu nodig is (opgavegerichte directionaliteit). Vanuit MIS bekeken, is het niet wenselijk en ook niet gebruikelijk om vanuit heel concrete doelen te denken. In tegenstelling: vanuit transitiekunde wordt vrijwel altijd gewerkt vanuit een gezamenlijk opgesteld toekomstbeeld, een stip op de horizon (Het Groene Brein et al., 2021), vaak voorafgegaan door een gezamenlijke probleemanalyse (Wanzenböck et al., 2020). In transitie management worden toekomstbeelden meestal toekomstscenario's genoemd, vanuit waar teruggedeneerd wordt wat nodig is om een toekomstscenario dichterbij te brengen (backcasting) (Quist & Vergragt, 2006). In MIS wordt gesproken van een alomvattende missie, die richting moet geven aan waar men naartoe wil bewegen als samenleving (Hekkert et al., 2007). Een wenkend perspectief, over een lange tijdslijn (30-50 jaar vooruit) is het gebruikelijke startpunt om na te denken over wat er vervolgens nodig is om zulke toekomstscenario's werkelijkheid te laten worden.

Een voorbeeld van een toekomstperspectief uit de beleidsdocumenten is het Landbouwakkoord. In het NPLG wordt hier meerdere keren naar verwezen als zijnde noodzakelijk voor het succes van het NPLG, maar uiteindelijk hebben de onderhandelingen niet geleid tot een akkoord. Dit heeft impact op het NPLG, dat nu eigenlijk een aanpassing dient te krijgen waarin de toekomstvisie anders vorm wordt gegeven. In alle documenten komt naar voren dat het belangrijk is voor de transitie in het landelijk gebied dat boeren ook in de toekomst een verdienmodel moeten hebben. Te veel nadruk op dit huidige systeem en de huidige verdienmodellen, kan bijdragen aan lock-ins waarin op korte termijn stappen worden gezet die zich vooral richten op manieren waarop de tuin- en landbouw rendabel blijven. Vervolgens blijven de andere, fundamentele en langeretermijndoelen die nodig zijn voor een transitie, onderbelicht.

Waar wij wel een directionaliteit vanuit de toekomst naar het heden zagen, is de overkoepelende sturingsfilosofie van het NPLG, zoals het principe van niet afwentelen, en de integrale benadering om vanuit verschillende ministeries en departementen gezamenlijk tot een toekomstvisie te komen. Zo staat in het NPLG: "De gezamenlijke ambitie is helder: ons landelijk gebied is en moet aantrekkelijk zijn en blijven om te wonen, te werken, om voedsel te produceren en om te recreëren" (Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, 2022b). In de documenten over Water en Bodem Sturend komt dit ook naar voren:

"...er op het moment van de beslissing niet alleen wordt gekeken naar de korte termijn en niet alleen naar de lokale effecten en belangen. Het besluit van het bevoegd gezag moet rekening houden met de lange termijn effecten en belangen elders." (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2023)

Dit biedt een mogelijkheid om ook de meer kortetermijnmaatregelen aan te scherpen met een langetermijnperspectief. Er worden echter geen tussenstapjes beschreven die nodig zijn om de overkoepelende visies invulling te geven. En de maatregelen zelf zijn weer vooral vanuit het heden geredeneerd.

4.3.3 Aanknopingspunten in de huidige beleidsdocumenten

We zien in de huidige beleidsdocumenten verschillende aanknopingspunten als het gaat om het aannemen van een lerende houding, experimenteren en adaptief management. Dit zijn belangrijke elementen die in de transitiekunde een centrale plek innemen. Hoewel dit niet duidelijk terugkomt in de codes die wij hebben gehanteerd tijdens de analyse, is het duidelijk dat het NPLG is ingestoken als iteratief beleidsproces, waarbij

men al doende leert en de koers aanpast waar nodig. Voorbeelden van een lerende houding zijn de pilots waarin boeren experimenteren met natte teelten (Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 2023). Dit is ook een goed voorbeeld van een transitie-experiment. Hoewel de grond nog steeds wordt gebruikt voor agrarische doeleinden, past de boer zich meer aan de behoefte van de natuur aan (namelijk hogere stand van het grondwater). Concrete voorbeelden van adaptief management ontbreken nog. Er is echter wel brede aandacht voor een adaptievere manier van monitoren en evalueren, waarbij genoeg ruimte is voor tussentijdse aanpassingen. Zo wordt er in het PPLG van Noordwest-Overijssel bijvoorbeeld gesteld dat er voor de opgave in het veenweidegebied geen kant-en-klaar plan ligt om de doelstelling te bereiken, omdat nieuw opgedane kennis nieuwe oplossingen kan bieden (Gebiedsteam Noordwest-Overijssel & Programmteam, 2023). Ook komt samen leren terug in de documenten van Overijssel. Hier is, na weerstand van de omgeving tegen een zonnepark, gekozen om een onafhankelijk gebiedsregisseur aan te stellen die samenwerkt met de Stichting voor Duurzame Plattelandsontwikkeling Enschede en de buurtvereniging Broekheurne. Door op deze manier verschillende partijen te betrekken, wordt niet alleen gekozen voor een constructieve manier om met weerstand om te gaan, maar kunnen de partijen gaandeweg van elkaar leren om tot een duurzame oplossing te komen (Gebiedsteam Noordwest-Overijssel & Programmteam, 2023).

4.4 Druk op het huidige regime

4.4.1 Hoe zet het beleid druk op het huidige regime?

In de documenten komen de volgende manieren van druk zetten op het regime naar voren: financiële hulp, faciliteren (niet financieel), verplichtingen, toezicht en handhaving.

Voor financiële hulp om doelen te bereiken, is onder andere een plan voorgesteld voor het opzetten van een Transitiefonds. Bij het Transitiefonds geldt dat de plannen door het Rijk, de Ecologische Autoriteit of Regieorganisatie goedgekeurd moeten worden en moeten bijdragen aan het doelbereik. Er moet bewijs worden geleverd voor de bijdrage van maatregelen aan de transitie, terwijl het van te voren vaak onduidelijk is in hoeverre maatregelen toewerken naar een gewenst einddoel. Dit kan beperkend werken; de focus op doeltreffendheid en effectiviteit die van tevoren 'bewezen' moet worden, werkt een focus op korte termijn en lineaire maatregelen in de hand. Ook wordt er geen structurele financiering geboden, waardoor provincies hun plannen steeds aan moeten passen op de eisen die het Transitiefonds stelt. Dit terwijl transitie juist het tegenovergestelde nodig heeft. Hiermee illustreert het Transitiefonds het spanningsveld tussen de beoogde transitie en gewenste controlemechanismes.

Een andere manier is 'belonen' in de vorm van subsidies. In Overijssel wordt bijvoorbeeld een beloning voor agrarisch natuurbeheer genoemd (Gebiedsteam Noordwest-Overijssel & Programmteam, 2023). In Zuid-Holland wordt voorgesteld de beloningen te koppelen aan kritische prestatie indicatoren (KPI's).

Faciliteren (niet financieel) komt ook regelmatig voor. Het gaat hier bijvoorbeeld om het ondersteunen van ondernemers die een omslag moeten maken om een bepaald doel te bereiken (Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, 2022, p. 74). Voorbeelden van niet-financiële manieren om te faciliteren zijn o.a. het bieden van trainingen of een coach. Een ander voorbeeld in het Ontwikkeldocument (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2022b) is het opzetten van de Nationale Grondbank, die zowel extensiveren, stoppen en de instap naar duurzame landbouw moet vergemakkelijken door grond op te kopen en het herverdelen van deze grond te koppelen aan gebiedsprocessen. In Zuid-Holland worden KPI's ook gebruikt voor niet-financiële beloning, door bijvoorbeeld het toekennen van extra grond of ontheffingen van regelgeving, wanneer ondernemers duurzaamheidsprestaties leveren (Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 2023, p. 63).

Een andere manier waarop er druk op het huidige regime wordt gezet is door verplichtingen. Zo komt er een meet- en registratieplicht voor grondwateronttrekkingen (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2022). De borging hiervan is nog onderwerp van overleg. Het is daardoor nog onduidelijk welke consequenties het niet naleven van verplichtingen heeft. Ook wordt er in de documenten meerdere malen gemeld dat er gekeken wordt of bepaalde maatregelen of keuzes wettelijke verankerd moeten worden. In de provinciale

plannen wordt geregeld aan de Rijksoverheid gevraagd om meer duidelijkheid te geven over de harde verplichtingen en regels.

Een laatste manier waarop druk wordt gezet op het huidige regime ligt in het verlengde van verplichtingen: toezicht en handhaving. In het WBS wordt dit bijvoorbeeld genoemd in het kader van vergunningen en controle van grondwateronttrekkingen (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2022). In Zuid-Holland wordt het genoemd als voorwaarde voor de effectiviteit van maatregelen (Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 2023, p. 92). Uiteindelijk hangt dit ook af van de keuzes die er worden gemaakt over welke maatregelen verplicht worden gesteld.

Waar de documenten zich minder op richten zijn de specifieke praktijken die afgeschaft dienen te worden om zo het doel te halen. Doelen die hier naar hinten blijven abstract, zonder concrete uitwerking.

4.4.2 Wordt vooral gestuurd door middel van positieve of negatieve prikkels?

We hebben 24 keer maatregelen gecodeerd die positieve praktijken stimuleren. Deze maatregelen werden gecodeerd als 'wortel'. Vrijwel even vaak (23 keer) kwamen we maatregelen tegen die ongewenste praktijken pogen te ontmoedigen. Deze praktijken codeerden we als 'roe'.

Tabel 8 Aantal keer dat 'wortel' en 'roe' (impliciet) voorkomen in de verschillende beleidsdocumenten.

Document		Wortel	Roe
NPLG	Startnotitie-brief	1	1
	Startnotitie	1	2
	Ontwikkeldocument	7	5
OV	OV-PLG	-	-
	Deelgebied NWOV	2	-
ZH	ZH-PLG	7	3
WBS	Kamerbrief	3	8
	Antwoorden	3	4
	Presentatie	-	-
Totaal		24	23

Binnen het NPLG is er weinig verschil tussen hoe vaak stimulerende en afstraffende maatregelen genoemd worden. Bij de provinciale plannen is wel een klein onderscheid te zien: in Overijssel worden geen afstraffende maatregelen genoemd, in Zuid-Holland drie keer. In de Kamerbrief Water en Bodem Sturend wordt geschreven dat er: "...voor bepaalde doelen onontkoombare en juridische afdwingbare maatregelen nodig zijn" (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2022), dit wordt echter niet concreet gemaakt. Een ander voorbeeld is het instellen van een meet- en registratieplicht om grondwateronttrekkingen beter in beeld te brengen en vergunningen waar nodig aan te passen. Dit is in het kader van zuiniger omgaan met water.

In Overijssel hebben wij geen voorbeelden van roe gezien. In het PPLG van Zuid-Holland wordt wel gesproken over dwingender maatregelen: "Goede handhaving, kennisontwikkeling en communicatie zijn essentieel om de middels wetgeving af te dwingen maatregelen effectief te laten zijn" (Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 2023). Ook hier worden deze maatregelen niet concreet gemaakt. Wel wordt in Zuid-Holland geschreven over het opzetten van een piekbelastersaanpak in de industrie, om daar de stikstof en CO₂-emissies te verlagen. Omdat de provinciale documenten regelmatig verwijzen naar het Rijk voor meer helderheid en kaders over de richting en wat wel en niet meer kan, vermoeden wij dat dat de reden is dat in de PPLG's minder uiting wordt gegeven van verplichtingen en afbouw.

In de nationale documenten wordt gesteld dat vrijblijvendheid niet langer een optie is. Tegelijkertijd zijn er nog weinig verplichtingen. Bij de keren dat de code voorkomt staat over het algemeen ook dat er nog onderzocht wordt of het een meerwaarde heeft om maatregelen uit het NPLG wettelijk te verankeren. Met

name in de nationale documenten gaat het over om de mogelijkheid verplichtend beleid en de daarmee samenhangende thema's van plichten, vergunningen, toezicht en handhaving.

Wat bij de stimulerende maatregelen opvalt is dat met name in Zuid-Holland de focus ligt op het belonen van ondernemers die (vrijwillig) verduurzamen. Het woord beloning/belonen komt niet voor in de nationale documenten. In het PPLG van Overijssel wordt het twee keer genoemd. In het deelgebied Noordwest-Overijssel komt het ook twee keer terug. In het provinciale plan van Zuid-Holland daarentegen wordt het elf keer genoemd. Het lijkt voor Zuid-Holland belangrijk dat ondernemers incentives krijgen om ze te stimuleren te verduurzamen: "Door bovendien met de beloning en de drempel- en streefwaarden te variëren kan gebiedsgericht maatwerk gefaciliteerd worden en gezorgd dat een grote groep bedrijven in beweging blijft en verder verduurzaamt" (Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 2023). In het Overijsselse document wordt gesteld dat er financiële middelen vrijgemaakt moeten worden om ondernemers te helpen bij de overgang naar een toekomstbestendig bedrijf door te extensiveren, om te schakelen of te verplaatsen, met een specifieke focus op een duurzaam verdienmodel voor boeren: "Langjarige beloning van agrarisch natuurbeheer kan een bouwsteen van het agrarische verdienmodel zijn" (Gebiedsteam Noordwest-Overijssel & Programmteam, 2023).

4.4.3 Hoe wordt aandacht besteed aan het afbouwen/uitfasen van ongewenste praktijken?

26 keer zijn we iets tegen gekomen wat gecodeerd kon worden als het afbouwen van onwenselijke praktijken. De praktijken die veruit het meest genoemd worden als het gaat over 'afbouw' zijn: 1) het verplaatsen of stoppen van melkveehouders die dicht bij Natura 2000-gebieden zitten, en 2) het niet meer toestaan van nieuwe bebouwing in uiterwaarden. Deze maatregelen kwamen vaak terug, en zijn daarom niet steeds opnieuw gecodeerd. De code komt het meest terug in Overijssel (10) en WBS (9). In Overijssel wordt afbouwen vooral genoemd in relatie tot de agrarische sector. De helft van de keren dat het hier voorkomt gaat het om het opkopen, verplaatsen of extensiveren van landbouw.

Opmerkelijk is dat het in de nationale documenten (met name NPLG) weinig gesproken wordt over wat niet meer kan of wat afgebouwd moet worden. Dit kan te maken hebben met de gevoeligheid die komt kijken bij het specifiek benoemen wat niet meer kan. Een andere mogelijke reden is dat de nationale plannen abstracter zijn en er in de provinciale plannen meer ruimte is voor het uitwerken van beleid op gebiedsniveau en per situatie, waardoor de vraag zich concreter opdringt welke praktijken afgebouwd of afgeschaald moeten worden.

Veel van de maatregelen uit de geanalyseerde documenten die wijzen op afschaffen zijn weinig concreet. Ze laten veel ruimte voor het alsnog doorzetten van huidige praktijken. De druk wordt goed samengevat door de volgende zin uit het Ontwikkeldocument:

"Streef bij de invulling naar vrijwilligheid, maar accepteer geen vrijblijvendheid bij de uitvoering."
(Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, 2022b)

Het is eerste uitgangspunt is vrijwilligheid, waarbij ook manieren om het beleid te verwezenlijken uitgedacht moeten worden. De meer verplichtende maatregelen ontbreken echter nog. De focus blijft liggen op vrijwilligheid. De aanname lijkt hierbij te zijn dat vrijwilligheid ook meer draagvlak creëert.

Een voorbeeld uit Zuid-Holland. Het streven is om in 2050 de emissies terug te dringen naar nul, maar er is ook ruimte gelaten om de reductie te compenseren met het vastleggen van CO₂ als het terugdringen niet lukt (Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 2023, p. 96). Het is realistisch om na te denken over alternatieven. Toch is het vanuit transitiedenken productiever om uit te gaan van een toekomstvisie en te kijken wat er nodig is om die te bereiken, in plaats van uit te gaan van symptoombestrijding.

Wel stellig zijn de uitspraken over het niet meer toestaan van bebouwing in de uiterwaarden, wat wordt vastgelegd in de Beleidslijn Grote Rivieren. Dit is echter een minder grote stap dan dat het klinkt. Onder de Beleidslijn Grote Rivieren is het al sinds 1996 niet toegestaan om in de uiterwaarden van de aangewezen gebieden te bouwen, tenzij het niet ten koste zou gaan van de afvoercapaciteit van de rivieren. Bovendien is

de 'tenzij' minder eenduidig dan het lijkt en kan deze in de praktijk opgerekt worden. Hoewel dit dus een minder grote verandering is dat de maatregel doet vermoeden, is het wel een goed voorbeeld van uitfaseren.

4.4.4 Aanknopingspunten in de huidige beleidsdocumenten

Methoden om druk te zetten op het huidige regime kunnen worden ingebouwd in het beleid. Hier bestaan al aanknopingspunten voor in de geanalyseerde beleidsdocumenten. Zo wordt er zowel in de nationale als provinciale documenten gesproken over praktijken die afgeschaft moeten worden. Dit biedt kansen om vanuit de transitiekunde meer ruimte te bouwen voor afbreken en uitfaseren.

Ook onderzoekt de Rijksoverheid nog of maatregelen of keuzes meer verankerd kunnen en moeten worden in wettelijke regels, waardoor de verplichtingen ook minder vrijblijvend worden. Vrijwilligheid biedt kansen voor draagvlak, maar om een transitie te bewerkstelligen, zullen ook impasses doorbroken moeten worden en pijnlijke keuzes worden gemaakt. De neiging is veelal om pas in actie te komen als het echt niet anders kan. Puur handelen op basis van kortetermijndoelen zit de langetermijnvisie van transities echter in de weg. Het werken vanuit een toekomstvisie zou ook helpend kunnen zijn om te identificeren waar druk op het regime nodig is of een meerwaarde zou kunnen bieden.

5 Synthese van bevindingen

In dit hoofdstuk bouwen we voort op het vorige deel van het rapport en geven we een synthese van de bevindingen en aanknopingspunten uit het huidige beleid, om zo een antwoord te formuleren op onderstaande onderzoeksvragen:

1. Hoe is het woord **transitie** gedefinieerd en beschreven in de beleidsdocumenten en in hoeverre sluit dit aan bij het transitiedenken?
2. In hoeverre zijn de voorgestelde maatregelen/innovaties **radicaal anders** dan het huidige 'regime'?
3. Op welke manier is er in de beleidsdocumenten aandacht voor **taboes en weerstand**?
4. Op welke manier wordt er sturing gegeven in het beleidsdocument (**directionaliteit**)?
5. Hoe zet het nieuwe beleid **druk op het huidige regime** (afbouwen/uitfaseren)?

In het volgende hoofdstuk geven we aan welke aanbevelingen we zien om transitiedenken (nog) beter te verankeren in de beleidsstukken, en welke denkrichtingen hierbij vanuit transitiedenken relevant kunnen zijn.

5.1 Synthese van kernbevindingen

Transitie of optimaliseren van het bestaande systeem?

Het wordt breed erkend, door alle documenten heen, dat doorgaan op de bestaande weg niet mogelijk is. De beleidsdocumenten wijzen op de noodzaak van een systeemverandering die domein- en sectoroverstijgend is, een (of meerdere) transitie(s) dus.

De invulling die aan het woord transitie gegeven wordt is erg variabel in omvang, schaal en tijd. Het varieert van een transitie binnen een enkel bedrijf (van intensieve naar extensieve veehouderij bijvoorbeeld), tot een samenspel van meervoudige systeemveranderingen in het landelijk gebied over een periode van meer dan 50 jaar.

Het ombuigen, afschaffen en uitfaseren van ongewenste praktijken is een onderbelicht thema. Er wordt wel druk gezet op het huidige regime, bijvoorbeeld door het verbieden van bepaalde praktijken (bouwen in de uiterwaarden bijvoorbeeld). Een ander concreet voorbeeld is het instellen van een meet- en registratieplicht voor grondwateronttrekkingen. In de provinciale plannen wordt geregeld aan de Rijksoverheid gevraagd om meer duidelijkheid te geven over de harde verplichtingen en regels.

Het leeuwendeel van de voorgestelde maatregelen richt zich op doelbereik; de benodigde gedragsverandering, of welke praktijken veranderd of uitgefaseerd dienen te worden, blijft onbenoemd. Daarnaast zijn vrijwel alle maatregelen op vrijwillige basis en is er geen sprake van verplichtingen.

In lijn met het bovenstaande, wijst verreweg het grootste aandeel van de voorgestelde maatregelen op optimalisatie van bestaand beleid (veranderingen van de eerste type). Dit type maatregelen is zeker nodig, maar niet voldoende om een (of meerdere) transitie(s) te bewerkstelligen. Voor transities zijn ook tweede en derde type veranderingen noodzakelijk. Hier is weinig aandacht voor in de beleidsdocumenten, bovendien zijn de maatregelen die verwijzen naar het tweede of derde type verandering nauwelijks uitgewerkt, ook niet in de provinciale plannen.

Hoewel erkend wordt dat het roer echt om moet, doet de manier waarop het woord transitie gebezigd wordt vermoeden dat de beleidsdocumenten niet pogen een systeemverandering te initiëren of bereiken. Transities worden nergens gedefinieerd, het woord wordt op veel verschillende manieren gebruikt, en er is een (te) grote nadruk op maatregelen die wijzen op het 'optimaliseren van het bestaande'. We zien de volgende mogelijke verklaringen:

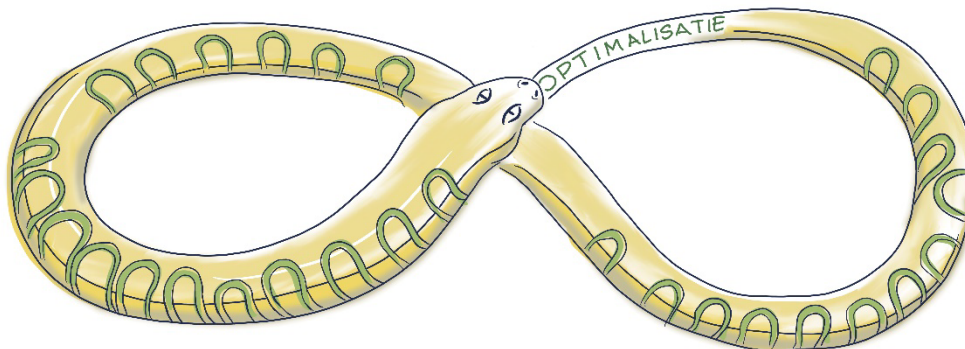
1. ofwel men gelooft niet dat een transitie - zoals beschreven in de transitieliteratuur - werkelijk nodig is;
2. ofwel transitie is een 'empty signifier' (Brown, 2016); dat wil zeggen een woord dat vaak gebruikt wordt, maar door de verschillende interpretaties die eraan gegeven worden, eigenlijk weinig zegt;
3. ofwel men beseft niet voldoende wat een transitie werkelijk inhoudt;
4. ofwel men is huiverig de implicaties van transitie denken expliciet te maken in de beleidsdocumenten, wellicht omdat men vreest voor weerstand en gebrek aan draagvlak;
5. ofwel men realiseert zich terdege dat een transitie nodig is, maar is zoekende hoe dit aan te pakken.

Het kan ook goed zijn dat een combinatie van deze verklaringen van toepassing is, zoals bijvoorbeeld optie 1 (een transitie is niet nodig) en 2 (het woord transitie is een lege huls), of optie 4 (uit angst voor weerstand houdt men het vaag) en 5 (men worstelt met het 'hoe' van transities). Hoe dan ook, de ambiguïteit rondom de interpretatie van het woord transitie zorgt voor ruis op de radar. Dit ondermijnt het draagvlak voor vergaande veranderingen en zorgt ervoor dat aandacht en middelen niet voor systeemverandering worden ingezet.

Omgang met weerstand en bespreekbaar maken taboes

Bekeken vanuit de verschillende transitieperspectieven is het omgaan met weerstand en bespreekbaar maken van taboes een cruciale stap. Dit geldt met name voor de derde optie die hierboven geschetst. Het is echter opvallend dat aandacht voor weerstand en taboe onderbelichte thema's zijn in de beleidsdocumenten. In de plaats van het woord weerstand, wordt wel veel gesproken over het belang van draagvlak en 'de menselijke maat'. De onderliggende aanname lijkt te zijn dat als burgers en boeren voldoende betrokken worden (participatie), in een zorgvuldig proces, dit uiteindelijk zal leiden tot wijdverbreide bereidheid het gedrag (rigoreus) aan te passen.

We vragen ons af of het traditionele Nederlandse poldermodel het gewenste resultaat zal opleveren als methode om draagvlak te creëren. Polderen gaat uit van onderhandelen. Het staat er om bekend dat rigoureuze maatregelen afgezwakt worden tijdens het proces, omdat alle belanghebbenden zich in de uitkomst moeten kunnen vinden. Vanuit het normatieve transitiekader werkt dit averechts om fundamentele systeemverandering te bereiken.



Figuur 7 *Optimalisatie heeft vaak tot gevolg dat het probleem in andere vorm weer opduikt. Afbeelding: Marieke van der Velden, www.eyeopeners.eu.*

Transitiesturing

De beleidsstukken zijn veelal geschreven vanuit de huidige situatie (een probleem, of een veelvoud aan problemen) of vanuit bestaande kortetermijndoelstellingen. Van deze bestaande situatie wordt bekeken, wat er nu anders moet. Het denken vanuit de huidige situatie, brengt volgens de verschillende transitieperspectieven drie risico's met zich mee:

-
- (Risico op) lock-in/lock-out en pad-afhankelijkheid: te veel blind staren op urgente problemen die nu aangepakt moeten worden draagt het risico met zich mee dat kleine aanpassingen worden voorgesteld die later belemmerend zullen werken om radicalere verandering mogelijk maken (Vanloqueren, 2009).
 - (Ontbreken van) legitimiteit en draagvlak: het creëren van een gedeelde toekomstvisie is onontbeerlijk bij fundamentele veranderingen. Het ontbreken van een gedeelde en gedragen visie op het probleem en de oplossing ondermijnt de legitimiteit en daarmee het succes (Elzinga et al., 2020; Vermunt et al., 2022).
 - (Uitsluiten van) emergentie: vanuit systeemdenken, een van de gemeenschappelijke bases van alle transitietheorieën, is een belangrijke les dat verandering ruimte nodig heeft om te ontstaan. Als mensen en systemen te veel 'vast getikt' zitten, ontbreekt de nodige ruimte en creativiteit voor nieuwe ideeën, mogelijkheden en praktijken om te ontspruiten (Scharmer, 2016).

Vanuit transitiekunde bezien is het gebruikelijker om een (gezamenlijk) toekomstbeeld(en) te schetsen, een wenkend perspectief ver aan de horizon (vaak 30-50 jaar vooruit), en vanuit daar terug te redeneren wat er nodig is om dat toekomstbeeld dichterbij te brengen. In transitie-management worden toekomstbeelden meestal toekomstscenario's genoemd, vanuit waar terug geredeneerd wordt wat nodig is om een toekomstscenario dichterbij te brengen (backcasting) (Quist & Vergragt, 2006). In Missie Gedreven Innovaties Systemen wordt gesproken van een alomvattende missie, die richting moet geven aan waar men naartoe wil bewegen als samenleving (Hekkert et al., 2007). Dit wordt directionaliteit genoemd (sturing geven), en ook hier worden toekomstscenario's opgesteld. Een wenkend perspectief, over een lange tijdslijn (30-50 jaar vooruit) is het gebruikelijke startpunt om na te denken over wat er vervolgens nodig is om zulke toekomstscenario's werkelijkheid te laten worden.

5.2 Welke aanknopingspunten zien we al terug in de huidige beleidsstukken?

Bovenstaande conclusies betekenen echter niet dat er geen lichtpuntjes zichtbaar zijn in de huidige beleidsdocumenten waar elementen van transitie denken impliciet of expliciet terug komen. Zo worden er wel degelijk een aantal maatregelen genoemd die de potentie hebben om de tweede en derde type veranderingen te initiëren, zoals agroforestry, het introduceren van landschapsgronden, en de dialoog aangaan over hoe de samenleving aankijkt tegen water en de toekomst van de landbouw. Transitieperspectieven kunnen van nut zijn om deze ideeën verder te stimuleren en hiermee te experimenteren. Het small wins-framework biedt bijvoorbeeld veel aanknopingspunten voor experimenten met type twee veranderingen.

Ook onderzoekt de Rijksoverheid nog of maatregelen of keuzes meer verankerd kunnen en moeten worden in wettelijke regels, waardoor de maatregelen ook minder vrijblijvend worden. De neiging blijft echter om pas in actie te komen als het echt niet anders kan. Dit zit de lange termijn van een transitie in de weg. Het werken vanuit een toekomstvisie zou helpend kunnen zijn om te identificeren waar druk op het regime nodig is of een meerwaarde zou kunnen bieden, en harde keuzes echt onoverkomelijk zijn.

Erfcoaches zijn een interessant aanknopingspunt om ruimte te bieden voor pijn en emotie in de transitie. Deze sociale aspecten worden vaak onderbelicht en dat steekt boeren (Walther et al., 2023).

Ook wordt erkend dat hulp nodig is bij omschakelingen, extensiveren en uitkoopregelingen (van boeren). Dit past bij uitstek bij het transitie-managementliteratuur, waar veel aandacht is voor het afbouwen van onwenselijke praktijken en het stimuleren van nieuwe (duurzame) praktijken.

We zien in de huidige beleidsdocumenten verschillende aanknopingspunten als het gaat om het aannemen van een lerende houding, experimenteren en adaptief management. Voorbeelden van transitie-experimenten zijn de pilots waarin boeren experimenteren met natte teelten (Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 2023). Ook wordt in het PPLG van Noordwest-Overijssel bijvoorbeeld gesteld dat er voor de opgave in het veenweidegebied geen kant-en-klaar plan ligt om de doelstelling te bereiken, omdat nieuw opgedane kennis nieuwe oplossingen kan bieden (Gebiedsteam Noordwest-Overijssel & Programmeerteam, 2023). Tevens komt de lerende houding terug in de documenten. In Overijssel is na weerstand van de omgeving tegen een

zonnepark, gekozen om een onafhankelijk gebiedsregisseur aan te stellen die samenwerkt met de Stichting voor Duurzame Plattelandsontwikkeling Enschede en de buurtvereniging Broekheurne. Door op deze manier verschillende partijen te betrekken, wordt er niet alleen gekozen voor een constructieve manier om met weerstand om te gaan, maar kunnen de partijen gaandeweg van elkaar leren om tot een duurzame oplossing te komen (Gebiedsteam Noordwest-Overijssel & Programmateam, 2023).

6 Discussie

In dit hoofdstuk reflecteren we op de uitkomsten van dit onderzoek en geven we enkele aanbevelingen om inzichten uit transitiekunde beter te verankeren in het beleidsproces rondom NPLG en WBS.

Transitie of optimaliseren van het bestaande?

De ambiguïteit rondom de interpretatie van het woord transitie zorgt voor ruis op de radar. Het kan de indruk wekken dat optimaliseren van het huidige systeem voldoende is om de opgaven in het landelijk gebied het hoofd te bieden. Transitie kan performatief zijn: als in de beleidsstukken met transitie relatief kleine optimalisaties bedoeld worden, dan werkt men daar ook naartoe en zijn de maatregelen passend bij die interpretatie van transitie. Deze interpretatie staat echter ver af van hoe er in de transitiekunde naar het woord transitie gekeken wordt. Heldere kaders over wat voor type verandering nodig is, en wat voor gedrag/praktijken echt niet meer passen, biedt duidelijkheid. Daarnaast creëert het ruimte om het gesprek aan te gaan over de pijn die komt kijken bij transities, en welke hulp passend is om 'verliezers' te compenseren of mee te krijgen in de benodigde koerswijziging. Uit onderzoek blijkt dat - ook onder boeren - onzekerheid vaak meer gevreesd wordt dan het verlies zelf (Frankowski et al., 2021). Daarnaast helpen duidelijke definities de uitvoerbaarheid van het beleid op andere schaalniveaus. Het biedt duidelijkheid om op terug te vallen, mocht dat nodig zijn.

Bespreikbaar maken van pijn en weerstand als uitweg uit de impasse

Zeker in het geval van agrarische ondernemers waarvoor hun bedrijf vaak nauw samenhangt met hun identiteit – is het bespreikbaar maken van de pijn één van de sleutels tot acceptatie en mogelijke alternatieve verandervaden. We zagen concrete aanknopingspunten in de provinciale plannen om ook de emotionele kant van dit verlies een plek te geven in het proces, bijvoorbeeld: "het [is] van belang om deze steun [i.e. voor omschakelen of stoppen] zo goed als mogelijk aan te laten sluiten op de leefwereld en behoefte van agrariërs, zonder het grotere doel uit het oog te verliezen" (Provincie Overijssel, 2023). In het rapport 'Omgaan met verliezers' (Frankowski et al., 2021), is een denkkader ontwikkeld voor overheden hoe om te gaan met transitiepijn. Een belangrijke conclusie is dat het erkennen van verlies een sleutel is tot een uitweg. Bovendien betekent het erkennen van verlies niet per definitie dat de overheid ook alle verantwoordelijkheid op zich neemt om een oplossing te bieden. Een goed voorbeeld in deze context was toen Johan Remkes expliciet benoemde in zijn verkenning dat boeren zich niet erkend voelen. Alleen al het benoemen van deze pijn, was voor hen een handreiking om toch mee te onderhandelen in het landbouwakkoord.

Stimuleren van betekenisvolle kleine stapjes met potentie voor transformatie

We zagen in de huidige beleidsstukken hier en daar al maatregelen die de potentie hebben het systeem (en dus ook het landelijk gebied) in het geheel te veranderen in duurzamere richting. Wat we vanuit de verschillende transitietheorieën nog grotendeels missen is een goed doordacht experimenteel beleid. Vanuit transitieperspectieven bezien, moet een effectief experimenteel beleid voor transities grofweg aan de volgende voorwaarden voldoen:

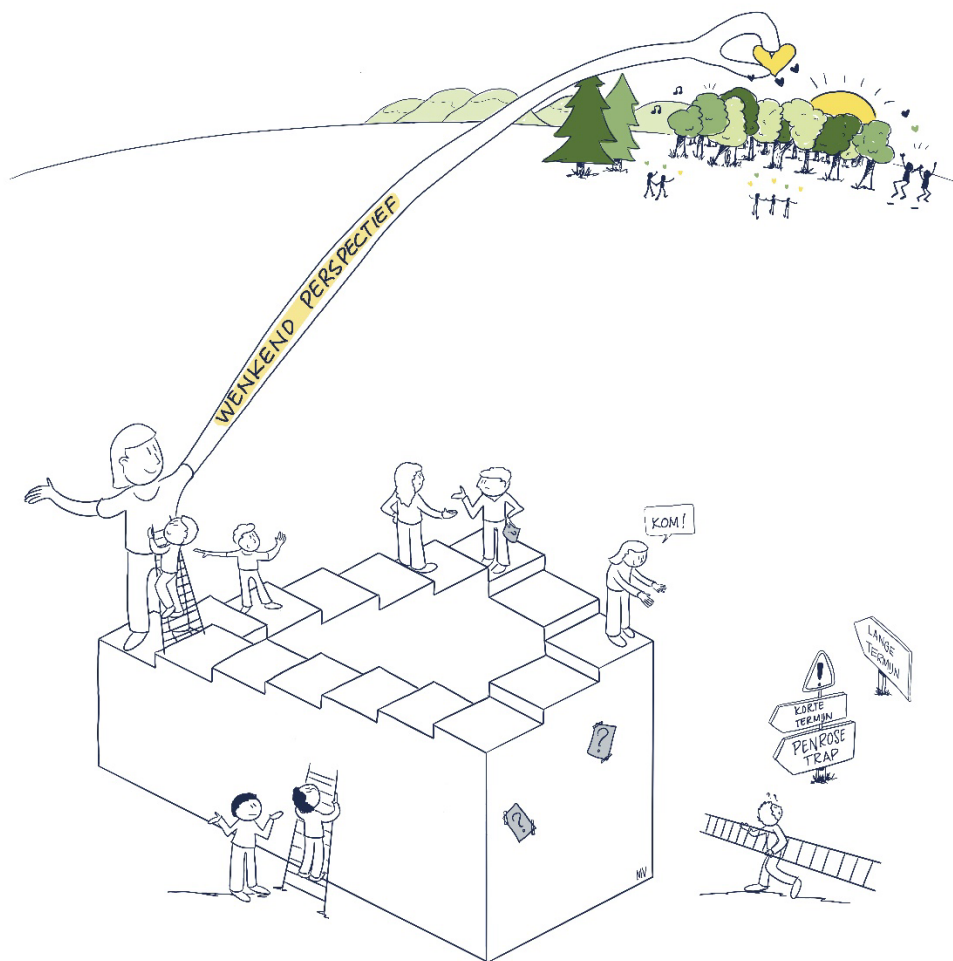
- Zowel financiële, juridische als sociale experimenteerterruimte moet ondersteund worden (Hoes et al., 2023).
- Alleen experimenten die daadwerkelijk transformatieve potentie hebben en duurzaam zijn verdienen ondersteuning (zie bv. Silvius et al., 2023) voor specifieke criteria).
- Experimenten moeten de ruimte en vrijheid krijgen te experimenteren met radicaal nieuwe praktijken, ook als die nu nog niet wettelijk toegestaan zijn. Niet alleen experimenteelgebieden lopen tegen knellende regelgeving aan maar ook vernieuwende initiatieven (zoals bijvoorbeeld Herenboeren of veel agroforestry initiatieven)(Hoes et al., 2023).
- Al in een vroeg stadium moet voldoende aandacht besteed worden aan verbreding, verdieping en opschaling (Termeer & Dewulf, 2019; Van Den Bosch & Rotmans, 2008).
- Een diverse samenstelling van stakeholders bevordert het innovatieve vermogen van transitie-experimenten (Het Groene Brein et al., 2021; Termeer & Dewulf, 2019; Van Den Bosch & Rotmans, 2008)

- Een lerende, adaptieve en reflexieve houding, ook van de overheid, helpt experimenten aan te passen aan nieuwe situaties en verhoogt daardoor het transformatieve potentieel (Het Groene Brein et al., 2021; Van Den Bosch & Rotmans, 2008).
- Transitie-experimenten hebben tijd nodig (meerdere jaren) om tot wasdom te komen. Steeds veranderend beleid waarbij voortdurend wordt gehamerd op korte termijn succes werkt innovatie niet in de hand.

Naast het ondersteunen van type twee veranderingen (vaak in niches) wordt er vanuit transitiekunde ook voortdurend gehamerd op het belang van het adresseren van onderliggende drivers (Chan et al., 2020). Hiermee samenhangend, is het belangrijk te erkennen dat niet alles in gebiedsprocessen aangepakt kan worden, maar dat ook generieke maatregelen noodzakelijk zijn (Gies et al., 2023). Daarnaast is het van belang te erkennen dat transities inherent verbonden zijn met (veranderingen in) machtsverhoudingen. Machtige spelers hebben meestal geen belang bij verandering. In het geval van de landbouw betekent dit dat ketenpartners en de gevestigde orde in kennis en beleid (ook wel het regime genoemd), geneigd zijn de status quo in stand te houden (Ploeg, 2023; Vink & Boezeman, 2018). Het erkennen en adresseren van deze machtsverhoudingen is een belangrijke voorwaarde voor transities.

Stip op de horizon

Om legitimiteit te krijgen is het noodzakelijk een goed gesprek aan te gaan over wat voor toekomst we voor ons zien in het landelijk gebied in Nederland: het veelgenoemde wenkende perspectief, ofwel een stip op de horizon (Figuur 8). Het (tijdelijk) parkeren van kortetermijnverplichtingen schept mentale ruimte voor alle stakeholders om buiten hun eigen belang te denken, en om met een echt open blik te kijken naar mogelijke en wenselijke toekomst. Dit is nodig om uit de pad-afhankelijkheden van het huidige systeem te ontsnappen (Elzinga et al., 2020; Vermunt et al., 2022).



Figuur 8 Een wenkend perspectief helpt het kortetermijndenken te doorbreken. Afbeelding: Marieke van der Velden, www.eyeopeners.eu.

Zonder overeenstemming over welke feiten er toe doen en welke waarden te prioriteren voor een toekomstbestendige landbouw, is het echter welhaast onmogelijk om het probleem en de oplossing zo te definiëren dat de meerderheid aan actoren deze als acceptabel ervaart. Zulke situaties worden ook wel aangeduid als 'wicked problems', gekenmerkt door een grote mate van complexiteit, onzekerheid, en onenigheid over feiten (Wanzenböck et al., 2020). Om hieruit te komen, zullen de 1) complexiteit, 2) onzekerheden, en 3) controverses rondom het vraagstuk gereduceerd moeten worden. Hiervoor is het concept missie-arena relevant (Wesseling & Meijerhof, 2023). Een missie-arena refereert naar het proces waarin betrokken actoren consensus proberen te bereiken over de definitie van de missie (het probleem en de oplossingsrichtingen), in een zeer gepolitiseerd en omstreden vraagstuk, zoals bijvoorbeeld de toekomst van de landbouw en het landelijk gebied. Vanuit MIS gedacht is het bij wicked problems cruciaal om gezamenlijk een missie vorm te geven, voordat men nieuw beleid of ander soortige oplossingen gaat maken. Want de probleemanalyse is bepalend voor welke oplossingsrichtingen wel of niet relevant worden geacht. Bijvoorbeeld: is het een kwestie van de mestuitstoot in veestallen reduceren, of is het probleem dat het hele landbouwsysteem te veel gebruik maakt van externe (en niet duurzame) hulpbronnen (zoals krachtvoer, kunstmest, etc.)? Het erkennen van de 'wickedness' van de uitdagingen in het landelijk gebied is een eerste stap. Vervolgens kan getracht worden, stapsgewijs, de verschillende aspecten van wickedness voor zo ver mogelijk te reduceren. Dit kan gedaan worden door een proces van gezamenlijke probleemanalyse waarbij men consensus probeert te bereiken over de definitie en oorzaken van het probleem, welke feiten ertoe doen, en wat we nog niet weten. Door dit proces worden onzekerheden en controverses enigszins gededuceerd. Dit zijn cruciale stappen om gezamenlijk verder te komen, zowel op nationaal als regionaal niveau.

Beperkingen in dit onderzoek

Dit onderzoek kent een aantal beperkingen. Ten eerste hebben we niet alle mogelijke theoretische perspectieven uit de transitiekunde meegenomen in dit onderzoek. Denk bijvoorbeeld aan socio-ecological systems en institutionele theorie. De belangrijkste reden waarom we ons beperkt hebben tot drie perspectieven is de beperkte tijd die we hadden om dit onderzoek uit te voeren, waardoor we ons genoodzaakt zagen de beleidsanalyse tot een aantal kernconcepten te beperken. Om dezelfde reden hebben we ook een beperkt aantal documenten geanalyseerd (zes nationale en twee provinciale PPLG's), wat het onderzoek minder representatief maakt voor heel Nederland.

Ten tweede is deze beleidsanalyse slechts een 'snap shot', genomen op een bepaald moment in de tijd. In december 2023 is een nieuwe versie uitgekomen van het NPLG, die we niet mee konden nemen in dit onderzoek. Voortschrijdend inzicht hebben wij hierdoor niet kunnen bestuderen. Dit zou een interessant onderwerp zijn voor vervolgonderzoek.

Ten derde hebben we relatief weinig aandacht geschonken aan machtsdynamiek en de politieke dimensie van transities. Dit kwam deels door de keuze voor de drie transitieperspectieven, waarin macht en politiek minder prominent naar voren komen. Daarnaast is het bestuderen van machtsdynamieken niet goed mogelijk in een deskstudie van bestaand beleid.

Vooruitblik: welke nieuwe vragen roept dit onderzoek op?

Dit onderzoek was exploratief van aard. De bevindingen en conclusies roepen nieuwe vragen op, waar in vervolgonderzoek dieper op ingegaan zal worden.

1. In hoeverre wil het NPLG en BDW transitie zoals het in de transitietheorieën bedoeld is?
Het is relevant om meer inzicht te krijgen in hoe er vanuit politiek en ambtenarij aangekeken wordt tegen de toekomst van het landelijk gebied. Niet alleen om spraakverwarring te voorkomen, maar vooral om passende maatregelen in te zetten en de samenleving passend te betrekken bij de beoogde koerswijziging.
2. Welke rol voor de overheid is passend?
De context van wicked problems en transities doet de vraag rijzen welke rollen de overheid kan of moet nemen in het navigeren tussen richting geven (i.e. het maken van rigoureuze, richtinggevend, keuzes) en het behouden of vergroten van draagvlak onder stakeholders en burgers. Braams en collega's onder-

zochten onlangs welke rollen de overheid oppakt vanuit verschillende bestuurskundige tradities, en in hoeverre dit past bij de taken die de overheid krijgt toegedicht vanuit transitiekunde. Deze studie concludeerde dat het huidige repertoire aan rollen (met name voor het ambtelijke apparaat) onvoldoende past bij taken die vanuit het transitiedenken aan overheden worden toebedeeld (Braams et al., 2021). In het NPLG en WBS zien wij terug hoe de overheid worstelt met dit dilemma. Aan de ene kant wordt benoemd dat fundamentele verandering nodig is. Tegelijkertijd krijgen veranderingen binnen het overheidsapparaat en ketenpartijen zelf minder aandacht in de beleidsdocumenten. Vooralsnog lijkt het Rijk de voorkeur te geven aan het uitstellen van echt moeilijke keuzes, door deze door te schuiven richting de provincies en gebiedsprocessen. Daarnaast schrijven van Dokkum en collega's terecht dat 'de overheid' niet bestaat (Van Dokkum et al., 2023); verschillende overheden kunnen verschillende rollen oppakken in transities, en die rollen kunnen elkaar ook tegenwerken.

3. Welke strategieën bestaan er om onzekerheden en weerstand/transitiepijn het hoofd te bieden? Het bespreekbaar maken van weerstand, verlies en transitiepijn is belangrijk. Het is echter een relatief onderbelicht onderwerp, zowel in (transitie)literatuur als in de praktijk. Het is daarom relevant om meer inzicht op te bouwen over welke strategieën voorhanden zijn, en hoe ze in verschillende contexten kunnen helpen. Het doorbreken van taboes werkt vaak goed in kleinschalige settings, waar mensen elkaar kennen en zich veilig voelen om naast de zakelijke kant, ook de emotionele kant van het verhaal toe te laten zo concludeerde Wolf (2018) in een onderzoek naar de mobiliteitstransitie in België. Zulke sociale aspecten worden vaak onderbelicht in onderzoek en beleid (Walther et al., 2023).
4. Hoe speelt machtsdynamiek een rol in het beleidsarrangement van transitie(s) in het landelijk gebied? Vanuit transitiekunde wordt het belang van (het adresseren van) onderliggende drivers benadrukt (Chan et al., 2020). Transities zijn inherent verbonden met (veranderingen in) machtsverhoudingen. Machtige spelers hebben meestal geen belang bij verandering. In het geval van de landbouw betekent dit dat ketenpartners en de gevestigde orde in kennis en beleid (ook wel het regime genoemd), geneigd zijn de status quo in stand te houden (Ploeg, 2023; Vink & Boezeman, 2018). Inzicht in hoe deze dynamieken uitwerken in het beleidsarrangement is relevant om te begrijpen hoe transities zich ontfouwen. Interviews en observaties zijn geschikte methodes voor het duiden van machtsdynamieken (bijvoorbeeld tussen ambtenaren en politici, of tussen sectorpartijen in de landbouw).

Literatuur

- Braams, R. B., Wesseling, J. H., Meijer, A. J., & Hekkert, M. P. (2021). Legitimizing transformative government: Aligning essential government tasks from transition literature with normative arguments about legitimacy from Public Administration traditions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 39, 191–205. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.eist.2021.04.004>
- Bremmer, J., Hoes, A.-C., de Lauwere, C., & Smit, B. (2020). Van kwetsbaar naar weerbaar : het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie Gewasbescherming 2030 belicht vanuit transitietheorie. <https://doi.org/10.18174/526698>
- Brown, T. (2016). Sustainability as Empty Signifier: Its Rise, Fall, and Radical Potential. *Antipode*, 48(1), 115–133. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/anti.12164>
- Candel, J. (2022). EU food-system transition requires innovative policy analysis methods. In *Nature Food* (Vol. 3, Issue 5, pp. 296–298). Springer Nature. <https://doi.org/10.1038/s43016-022-00518-7>
- Chambers, J. M., Wyborn, C., Klenk, N. L., Ryan, M., Serban, A., Bennett, N. J., Brennan, R., Charli-Joseph, L., Fernández-Giménez, M. E., Galvin, K. A., Goldstein, B. E., Haller, T., Hill, R., Munera, C., Nel, J. L., Österblom, H., Reid, R. S., Riechers, M., Spierenburg, M., ... Rondeau, R. (2022). Co-productive agility and four collaborative pathways to sustainability transformations. *Global Environmental Change*, 72, 102422. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102422>
- Chan, K. M. A., Boyd, D. R., Gould, R. K., Jetzkowitz, J., Liu, J., Muraca, B., Naidoo, R., Olmsted, P., Satterfield, T., Selomane, O., Singh, G. G., Sumaila, R., Ngo, H. T., Boedihartono, A. K., Agard, J., de Aguiar, A. P. D., Armenteras, D., Balint, L., Barrington-Leigh, C., ... Brondízio, E. S. (2020). Levers and leverage points for pathways to sustainability. *People and Nature*, 2(3), 693–717. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/pan3.10124>
- Elzinga, R., Negro, S. O., Janssen, M. J., & Wesseling, J. H. (2020). Het Missie-gedreven Innovatiesysteem: Uitbreiding 'Technologisch Innovatie Systeem'-raamwerk ter monitoring van de Circulaire Economie.
- Frankowski, A., Schulz, M., van der Steen, M., & Schröer, L. (2021). Omgaan met verlies in transities, voorbij de focus op koplopers.
- Funtowicz, S. O., & Ravetz, J. R. (1993). Science for the post-normal age. *Futures*, 25(7), 739–755. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0016-3287\(93\)90022-L](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0016-3287(93)90022-L)
- Gebiedsteam Noordwest-Overijssel & Programmteam. (2023). Concept gebiedsprogramma Noordwest-Overijssel.
- Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. (2023). Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied: Naar een nieuwe balans in het landelijk gebied.
- Geels F. W. & J. Schot (2007), Typology of sociotechnical transition pathways, *Research Policy*, Volume 36, Issue 3, Pages 399-417, ISSN 0048-7333, <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.01.003>. (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733307000248>)
- Gies, E., Cals, T., Kros, H., Kuindersma, W., & Voogd, J.-K. (2023). Aanvullende generieke stikstof- en klimaatbeleidsmaatregelen; Een verkenning naar optionele generieke maatregelen om stikstof- en broeikasgasemissies te reduceren, aanvullend op de huidige voorgenoemen beleidsmaatregelen op rijksniveau.
- Hekkert, M. P., Janssen, M. J., Wesseling, J. H., & Negro, S. O. (2020). Mission-oriented innovation systems. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 34, 76–79. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2019.11.011>
- Hekkert, M. P., Suurs, R. A. A., Negro, S. O., Kuhlmann, S., & Smits, R. E. H. M. (2007). Functions of innovation systems: A new approach for analysing technological change. *Technological Forecasting and Social Change*, 74(4), 413–432. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0040162506000564>
- Het Groene Brein, van der Minne, C., Hekkert, M., Nijhof, A., Simons, L., Loorbach, D., & Termeer, C. J. A. M. (2021). Houvast voor duurzame vernieuwers Vier perspectieven op transitiedenken en doen.
- Hoes, A.-C., Rijswijk, K., ten Brummelhuis, A., Pessers, R., & Meulman, F. (2023). Ruimte om te experimenteren voor de transitie naar kringlooplandbouw; Een lerende evaluatie van het experimenteergebiedenbeleid 2019-2022.

-
- Loorbach, D. (2007). *Transition management : new mode of governance for sustainable development*. International Books.
- Loorbach, D., & Rotmans, J. (2006). *Managing transitions for sustainable development*. In X. Olshoorn & A. J. Wieczorek (Eds.), *Understanding industrial transformation: Views from different disciplines*. Springer Dordrecht.
- Metze, T. A. P., & Turnhout, E. (2014). Politiek, participatie en experts in de besluitvorming over super wicked problems. *Bestuurskunde*, 23(2), 1–9.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2022). Water en Bodem sturend. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c35e65eba0903d738ae26dab222462337b0d8de7/pdf>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2023). Antwoorden op feitelijke vragen water en bodem sturend. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-453c1daae04fae9253d4ab6cfd1540bd0109bbb6/pdf>
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2022). Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied.
- Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit. (2022a). Kamerbrief bij aanbidding startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-69397aa7ef89ba80b3d521510b1581ac1033add1/pdf>
- Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit. (2022b). Nationaal Programma Landelijk Gebied. Ontwikkeldocument. [https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/11/25/Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2022b-nationaal-programma-landelijk-gebied](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/11/25/Ministerie%20van%20Landbouw,%20Natuur%20en%20Voedselkwaliteit,%202022b-nationaal-programma-landelijk-gebied)
- Pløeg, J. D. (2023). *Gesloten vanwege stikstof (first)*. Noordboek.
- Provincie Overijssel. (2023). *Ontwerp PPLG Overijssel*.
- Quist, J., & Vergragt, P. (2006). Past and future of backcasting: The shift to stakeholder participation and a proposal for a methodological framework. *Futures*, 38(9), 1027–1045. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2006.02.010>
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. <http://www.jstor.org/stable/4531523>
- Scharmer, O.C. (2016). *Theory U: Learning from how the future emerges (2nd ed.)*. Berrett-Koehler Publishers, Inc. https://www.bkconnection.com/books/2959/download_excerpt
- Silvestri, G., Diercks, G., & Matti, C. (2022). X-Curve A sensemaking device to foster collective narratives on system change. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.26842.82888>
- Silvius, J., Hoogstra, A. G., Candel, J. J. L., de Olde, E. M., de Boer, I. J. M., & Termeer, C. J. A. M. (2023). Determining the transformative potential of circular agriculture initiatives. *Ambio*, 1–13.
- Termeer, C. J. A. M. (2019). *Het bewerkstellingen van een transitie naar kringlooplandbouw*.
- Termeer, C. J. A. M., & Dewulf, A. (2019). A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems. *Policy and Society*, 38(2), 298–314. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1497933>
- Van den Bosch, S., & Rotmans, J. (2008). *Deepening, Broadening and Scaling up O2 Knowledge Centre for Sustainable System Innovations and Transitions (KCT) A Framework for Steering Transition Experiments*.
- Van Dokkum, H. P., Loeber, A. M. C., & Grin, J. (2023). Understanding the role of government in sustainability transitions: A conceptual lens to analyse the Dutch gas quake case. *Technological Forecasting and Social Change*, 194, 122685. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.techfore.2023.122685>
- Vanloqueren, G. and P. V. B. (2009). How agricultural research systems shape a technological regime that develops genetic engineering but locks out agroecological innovations. *Research Policy*, 38, 971–983.
- Vermunt, D. A., Wojtynia, N., Hekkert, M. P., Van Dijk, J., Verburg, R., Verweij, P. A., Wassen, M., & Runhaar, H. (2022). Five mechanisms blocking the transition towards 'nature-inclusive' agriculture: A systemic analysis of Dutch dairy farming. *Agricultural Systems*, 195, 103280. <https://doi.org/10.1016/J.AGSY.2021.103280>
- Vink, M., & Boezeman, D. (2018). *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering*.
- Walther, C. M., Stomph, D., & van Dam, R. I. (2023). *Sociale impact van de landbouwtransitie. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 150*.
- Wanzenböck, I., Wesseling, J. H., Frenken, K., Hekkert, M. P., & Weber, K. M. (2020). A framework for mission-oriented innovation policy: Alternative pathways through the problem–solution space. *Science and Public Policy*, 47(4), 474–489. <https://doi.org/10.1093/scipol/scaa027>

Wesseling, J., & Meijerhof, N. (2023). Towards a Mission-oriented Innovation Systems (MIS) approach, application for Dutch sustainable maritime shipping. *PLOS Sustainability and Transformation*, 2(8), e0000075-. <https://doi.org/10.1371/journal.pstr.0000075>

Wolf, E. E. A. (2018). Conflict as troubling the waters? How steering for results can impede the public administrator as conflict arbiter. In C. Gerard & L. Kriesberg (Eds.), *Conflict and collaboration: For better or worse* (pp. 89–103).

Verantwoording

WOT-technical report: 258

BAPS-projectnummer: WOT-04-010-045.01

Dit project werd begeleid door Marlies Sanders (WUR) en Hiddo Huitzing en Ton Dassen (PBL). Voorts is de werkwijze besproken in een deskundigenbijeenkomst met PBL. De resultaten zijn becommentarieerd door een interne reviewer (Anne-Charlotte Hoes, WUR). De auteurs bedanken allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.

Akkoord Extern contactpersoon

functie: Plv. sectorhoofd Natuur en Landelijk Gebied

naam: Ton Dassen

datum: 2-4-2024

Akkoord Intern contactpersoon

naam: Marlies Sanders

datum: 11-4-2024

Bijlage 1 Selectie van provincies

Tabel B1.1 Selectiecriteria provincie¹.

Provincies	Detailniveau plan	Verwachte interesse in reflectie	Heeft WUR al contacten?	Biofysische kenmerken/type uitdagingen	Opmerkingen	Prioritering (1=hoog)
Friesland	Goed	Hoog	Ja	bodemdaling moerasgebied, veengebied (vernattings- dilemma)	interessant, vergelijkbaar met Overijssel, weinig aandacht klimaat- doelen (focus ligt hier op veenweide), indeling deelgebieden, veel landbouw	4
Groningen	Redelijk	Onbekend	Nee	bodemdaling, laagveen, verzilting, wadden/kust, zandgronden, zeeklei	uitzonderlijke situatie vanwege herstel- betalingen gas, deelgebieden, veel landbouw	4
Drenthe	Laag	Onbekend	Ja	veengebied, verdroging, vermesting, verzuring, zandgrond	plan heeft weinig details, vergelijkbare problematiek met Overijssel, deel- gebieden, veel landbouw	4
Overijssel	Goed	Hoog	Ja	hoge zandgrond,	interessant vanwege detailniveau plan en deelplannen, goede contacten, veel landbouw	1
Flevoland	Laag	Twijfelachtig	Nee	bodemdaling, klei, moerasgebied/ veen, wateroverlast wetland, zand, zavel,	geen contacten, geen stikstofgevoelige N2000-gebieden	4
Gelderland	Geen plan	Twijfelachtig	Ja	Hoge zandgrond (veluwe), verdroging	geen plan	3
Utrecht	Goed	Hoog	Ja	klei op veen, klei, moerige grond, veengebied, verdroging, waterkwaliteit, wateroverlast, zand	deelgebieden	3

¹ Deze tabel hebben wij gevuld in overleg met Wiebren Kuindersma die betrokken was bij de ex-ante evaluatie van de PPLGs.

Provincies	Detailniveau plan	Verwachte interesse in reflectie	Heeft WUR al contacten?	Biofysische kenmerken/type uitdagingen	Opmerkingen	Prioritering (1=hoog)
Noord-Holland	Goed	Referenties naar small wins-theorie	Ja	bodemdaling, KRW duin Rijn-West, kust en duin, veenweide/laag NL, verdroging, verzilting, wateropslag, waterveiligheid zandgrond, zoet water tekort, zware klei,	deelgebieden, dichtbevolkt, Schiphol	2
Zuid-Holland	Goed	Hoog, hebben DRIFT ingeschakeld	Ja	bodemdaling, deltagebied, eutrofiering (KRW duin Rijn-West) hittestress, kust en duin, veenweide, verdroging, verzilting, wateroverlast, waterveiligheid	interessant vanwege interesse in transitie, goede contacten, indeling in deelgebieden, dichtbevolkt, Rotterdamse haven, tuinbouw	1
Zeeland	Goed	Onbekend	Nee	delta, klei- en zandbodem, verdroging, verzilting, wateroverlast, waterveiligheid	deelgebieden, verziltingsdruk, veel stikstof uit buitenland, gedetailleerd maatregelenpakket	2
Noord-Brabant	Geen plan, alleen richtinggevend document (richtinggevend-concept BPLG - maart 2023)	Hoog	Nee	Hoge zandgrond, verdroging	geen plan, Concept BPLG bevat geen deelplannen of indeling van deelgebieden,	3
Limburg	Laag	Onbekend	Nee	hoge zandgronden, verdroging waterkwaliteit, wateroverlast, waterveiligheid,	weinig details, geen contacten, veel agrarische industrie, deelgebieden, veel stikstofdepositie uit buitenland	4

Bijlage 2 Codeerschema

Tabel B.1 Guiding questions en codeerschema dat gebruikt is in dit onderzoek.

Guiding questions	Code laag 1	Code laag 2		
Hoe is het woord transitie gedefinieerd en beschreven in de beleidsdocumenten?	transitie	transitie expliciet	transitie impliciet	transformatie
Op welke manier wordt in de beleidsdocumenten omgegaan met de complexiteit van de vraagstukken?	complexiteitsdenken	omgaan met onzekerheid	leren	trade-offs
SMALL WINS				
Worden small wins expliciet genoemd? Hoe worden deze beschreven?	small win	expliciet	impliciet	
In hoeverre zijn de voorgestelde maatregelen/innovaties radicaal anders dan het huidige 'regime'? Hoe?	type verandering	1 ^e type verandering	2 ^e type verandering	3 ^e type verandering
Op welke manier is er in de beleidsdocumenten aandacht voor taboes en weerstand?	taboes	weerstand		
MIS				
In hoeverre stelt het beleid middelen beschikbaar voor de beoogde transitie/innovatie (financiële middelen voor nieuwe kennis, kennis delen, afdekken van risico's en investeringen)?	transitie resources	kennis ontwikkelen & delen	afdekken van risico's	investeringen
Op welke manier wordt er richting / sturing gegeven in het beleidsdocument?	directionaliteit	vanuit heden richting toekomst (probleem georiënteerd)	vanuit toekomst richting heden (visie)	vanuit toekomst richting heden (oplossing georiënteerd)
TRANSITIE MANAGEMENT				
Hoe zet het nieuwe beleid druk op het huidige regime?	x-curve	wortels (subsidies)	roe (bestrafen huidige praktijken)	afbreken/uitfaseren
Op welke manier worden experimenten beschreven in de beleidsdocumenten?	experimenten	pilots	schaalbaarheid	

Recent verschenen WOT-technical reports

237	Houtkamp, J.M. (2023). <i>Visualisatietechnieken voor kennisintegratie; Het gebruik van verschillende soorten kennis in de context van beleidsvraagstukken.</i>	247	Bouwma, I.M. & J. Frissel. (2023). <i>Analyse eerste tranche provinciale programma's Uitvoeringsprogramma Natuur.</i>
238	Arets, E.J.M.M., S.A. van Baren, C.M.J. Hendriks, H. Kramer, J.P. Lesschen & M.J. Schelhaas (2023). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2023.</i>	248	Delft, S.P.J. van, G.J. Maas (2023). <i>Landschappelijke Bodemkartering (LBK); Achtergronden, toepassingen en technische documentatie.</i>
239	Schalkwijk, L. van, E.T. Schotanus, M.J.L. Kik, A. Gröne & L.L. IJsseldijk (2023). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2022; Biologische gegevens, gezondheidsstatus en doodsoorzaken.</i>	249	Grashof-Bokdam, C.J., J.M. Houtkamp, B. de Knegt (2023). <i>Concept-denkmodel Basiskwaliteit Natuur; Discussiestuk Wageningen Environmental Research & Planbureau voor de Leefomgeving.</i>
240	Langers, F. (2023). <i>Recreatie in groenblauwe gebieden; Actualisatie van CLO-indicator 1258 op basis van data van het Continu Vrijtijdsonderzoek uit 2018.</i>	250	Houtkamp, J.M., J. Sitters, J.B. Visser, A.M. Schmidt, N.A.C. Smits, R. Pouwels, S.W.M. Poppeliers (2023). <i>Toelichting op de monitoring- en beoordelingssystematiek van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn; Ten behoeve van de evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering.</i>
241	Schmidt, A.M., P.J.H. Mathijssen, R.H. Jongbloed, J.E. Tamis, A.B. Goutbeek, R. Reinartz, R. Vogel, M.E. Sanders, J.T. van der Wal en I. Woltjer (2023). <i>Advies over de Nederlandse pledges voor de Europese Biodiversiteitsstrategie 2030; Toelichting op het advies van Wageningen Research en Sovon Vogelonderzoek aan het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit.</i>	251	Los, S., C. van Haren, A. Cormont (2023). <i>Rapportage Modelinventarisatie voor klimaat-effecten en adaptatie.</i>
242	Bruggen, C. van, A. Bannink, A. Bleeker, D.W. Bussink, H.J.C. van Dooren, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, J. Kros, L.A. Lagerwerf, K. Oltmer, M.B.H. Ros, M.W. van Schijndel, L. Schulte-Uebbing, G.L. Velthof en T.C. van der Zee (2023). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw berekend met NEMA voor 1990-2021.</i>	252	Roebeling, P.C., R. Michels, N.B.P. Polman, H. Chouchane (2023). <i>Derde lerende evaluatie natuurpact: Reflectie en projectie voortgang ontwikkelingsopgaven natuur; Lessen voor de Derde Lerende Evaluatie Natuurpact (LEN3).</i>
243	Lerink, B.J.W., M.J. Schelhaas, F. Dolstra, J. Oldenburger, S. Teeuwen & A.P.P.M. Clercx (2023). <i>Veldinstructie Achtste Nederlandse Bosinventarisatie (2022-2026); Versie 1.0.</i>	253	Pouwels R., I. Woltjer, B. de Knegt, H.D. Roelofsens & L. Biersteker (2023). <i>Achtergrondrapportage modelanalyses biodiversiteit en ecosysteemdiensten ten behoeve van de Ruimtelijke Verkenning.</i>
244	Kruijne, R. en D.W.G. van Kraalingen (2023). <i>Overdracht van meetresultaten van provincies naar de Grondwateratlas voor bestrijdingsmiddelen, versie 2022.</i>	254	Groot, G.A. de, W. van 't Westende, D.R. Lammertsma, F. Warmer, H.A.H. Jansman & M. Laar (2023). <i>Status van de Nederlandse otterpopulatie in 2022: nieuwe inzichten in genetische uitwisseling, mortaliteit en verkeerssterfte.</i>
245	Riel, M.C. van, R.C.M. Verdonshot, P.F.M. Verdonshot (2023). <i>Natuurherstel en klimaatbuffers in beekdalen; Een verkenning van de mogelijkheden tot integratie van wateropgaven in beekdalen.</i>	255	Baren, S.A. van, E.J.M.M. Arets, C.M.J. Hendriks, H. Kramer, J.P. Lesschen & M.J. Schelhaas (2024). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands; Methodological background, update 2024.</i>
246	Sanders, M.E., H.J. Agricola, J.H. Faber, D.A. Kamphorst, F.H. Kistenkas, F. Langers, T. Selnes, M.J.M. Smits, G.B. Woltjer (2023). <i>De bijdrage en potentiële bijdrage van verschillende partijen aan de veranderingen in het natuur-, landbouw- en voedselsysteem; Achtergrondinformatie voor de Balans van de Leefomgeving 2023.</i>	256	Mathijssen P.J.H. en R.H. Jongbloed (2024). <i>Standaardlijsten drukfactoren en maatregelen; Voorstel voor een Nederlandse standaardlijst van drukfactoren en herstelmaatregelen en vertalingen naar de Europese codelijsten.</i>
		257	Geelhoed, S.C.V., M.J. van den Heuvel-Greve, C.J.A.F. Kwadijk & M.J.J. Kotterman (2024). <i>Contaminantenonderzoek en vliegtuigtellingen van bruinvissen (Phocoena phocoena) in Nederland, 2023.</i>
		258	Roo, N. de, S. Kristiaan, S.E.H. van Liere, B.C. Breman (2024). <i>Transitie of optimaliseren van het bestaande? Beleidsanalyse NPLG en WBS vanuit transitieperspectieven.</i>



Thema Periodieke Evaluatie Natuurbeleid

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 54 71
E info.wnm@wur.nl
wur.nl/wotnatuurenmilieu

ISSN 2352-2739

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.600 medewerkers (6.700 fte) en 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

