

PROVINCIES EN LANDBOUW: SAMENWERKING EN WEERSTAND

IMPOSSIBLE

IS FOR THE

UNWILLING

Dit is een paper van CLM Onderzoek en Advies
Februari, 2024
CLM-publicatienr.: 1186

Op verzoek van de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLГ) van LNV.

Auteurs: Ine Spijkerman, Peter Leendertse, Stijn van Gils, Celine Nieboer, Petra Rietberg en Jenneke van Vliet

Foto: Onmogelijk is voor degenen die niet willen (Pixabay).



INHOUD

Achtergrond en aanleiding	3
Weerstand nader bekeken	5
Inspiratie uit praktijkvoorbeelden	8
Succesfactoren en dilemma's in processen met weerstand	12
Luister en vergroot daarmee vertrouwen en verbinding	12
Scheep heldere verwachtingen en doelen	13
Wie betrek je en op welke manier?	13
Wat kan je als provinciale overheid inbrengen?	14
Een beroep doen op vrijwillige deelname	15
De sociaaleconomische context	16
Samenvatting en conclusies	17
Conclusies	18

ACHTERGROND EN AANLEIDING

Provincies zijn door het Rijk gevraagd om invulling te geven aan verduurzaming van de landbouw en het landelijk gebied¹. Zij doen dat onder andere binnen het Nationaal Programma Landelijk gebied (NPLG). Het doel is om te komen tot blijvende oplossingen voor opgaves als natuur (waaronder stikstof), waterkwaliteit en klimaat. Daarbij is landbouw een belangrijke sector waarbij van agrariërs inspanningen worden gevraagd om te verduurzamen.

Deze provincietaak is niet eenvoudig. Als gevolg van deze verduurzamingsopgave zal het landelijke gebied er de komende jaren anders uit gaan zien. Voor betrokkenen is die transitie ingrijpend: het landschap zal fysiek veranderen, maar ook verdienmodellen zullen mogelijk op de schop gaan. Die op handen zijnde verandering gaat logischerwijs gepaard met een gevoel van onzekerheid.

Bovendien is er binnen de samenleving grote discussie over hoe de opgaven in het landelijke gebied opgelost moeten worden. Er heerst bijvoorbeeld een breed maatschappelijk debat de aanpak van stikstof en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Er is in veel gevallen geen gezamenlijk einddoel.

Veel ambtenaren bij provincies hebben de lastige taak om opgaven in het landelijke gebied vorm te geven. In de meeste gevallen zijn ze verantwoordelijk voor het goed inpassen van een van de puzzelstukjes in het grotere geheel van de transitie in de landbouw. Zij werken bijvoorbeeld aan de vermindering van de uitspoeling van gewasbeschermingsmiddelen of het tegengaan van verdroging. Bij het plaatsen van die puzzelstukjes hebben ze lang niet altijd de ruimte, tijd en middelen om mee te kijken naar de puzzel als geheel. De kans is daardoor aanwezig dat betrokkenen bij het gebied, zoals telers en bewoners, op dat moment met het leggen van hele andere puzzelstukjes bezig zijn. Die mismatch kan zorgen voor onbegrip. Betrokkenen kunnen zich niet gehoord of begrepen voelen. Logischerwijs worstelen ambtenaren dan ook geregeld met weerstand van betrokkenen, die zich bijvoorbeeld sceptisch opstellen of specifieke gebiedsontwikkeling frustreren. Discussies over gebiedsontwikkeling spitsen

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof-natuur-water-en-klimaat/gebiedsgerichte-en-samenhangende-aanpak-landelijk-gebied#:~:text=Het%20NPLG%20biedt%20kaders%20die,water%20en%20klimaat%20gaan%20halen.>

zich vervolgens vaak toe op de inhoudelijke kant van de specifieke ontwikkeling, terwijl het algehele proces en de samenwerking onderbelicht blijven. Terwijl die juist zo cruciaal zijn voor het slagen van de transities in het landelijk gebied.

Ambtenaren hebben dan ook behoefte aan handvatten om met die weerstand om te gaan. Hoe pak je samenwerking met de stakeholders binnen en buiten de provincie aan en hoe ga je om met weerstand? Wat zijn succesfactoren en wat zijn dilemma's? Deze vragen kwamen aan de orde tijdens een interactieve bijeenkomst voor provincieambtenaren georganiseerd door CLM Onderzoek en Advies (hierna: CLM) op 31 oktober 2023. Uitwisseling van kennis en ervaringen stond hier centraal.

Ook het Regiebureau Transitie Landelijk Gebied (RTLG) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) nam deel aan de bijeenkomst. Na afloop heeft het ministerie van LNV aan CLM gevraagd de bevindingen van de bijeenkomst in een paper te verwerken.

Dit paper heeft als doel provincieambtenaren te helpen bij het vormgeven van samenwerking met stakeholders in het landelijk gebied en handvatten te geven hoe om te gaan met weerstand.

WEERSTAND NADER BEKEKEN

Weerstand is beslist geen uniek fenomeen bij veranderingen in het landelijk gebied. Of het nu gaat om grote transities of kleine veranderingen: iedereen zal in het dagelijks leven geregeld weerstand ervaren.

Gedragsverandering, of die nu door jezelf of door een ander gewenst wordt, roept vaak weerstand op. Een natuurlijke reactie van anderen op weerstand is de ander proberen te overtuigen met inhoudelijke argumenten. De inhoud blijft dan centraal staan en niet de mens en waar de weerstand uit voortkomt. Dat kan leiden tot onbegrip. Weerstand kan daardoor juist heviger worden.

Ook in projecten is er soms te veel focus op de inhoud. Er wordt dan onvoldoende en enkel onbewust aandacht gegeven aan de menselijke factor die komt kijken bij een verandering.

Om goed om te kunnen gaan met weerstand, kan het helpen om te begrijpen hoe weerstand zelf werkt en hoe anderen daar van nature op reageren. Het stilstaan bij de menselijke factor kan helpen om begrip te kweken.

Om weerstand beter te begrijpen, gebruiken specialisten, zoals die van Behavior Change Academy, het Alpha Omega model. Binnen het model worden drie vormen van weerstand onderscheiden. Elke vorm van weerstand vereist een net wat andere aanpak:

Reactantie: weerstand omdat iemand bang is haar/zijn autonomie te verliezen of het idee heeft dat dat zo is. Het kan ook angst zijn om te verliezen wat men heeft, bijvoorbeeld status, bezit, een goedlopend boerenbedrijf.

De angst richt zich vaak tegen de boodschapper en gaat gepaard met negatieve gedachten en gevoelens van onbehagen, frustratie, boosheid, angst of een combinatie daarvan. Iemand die deze vorm van weerstand ervaart, staat niet open voor de inhoudelijke boodschap van de ander. De weerstand moet eerst geadresseerd worden, voor het gesprek over de inhoud gevoerd kan worden of een verzoek gedaan kan worden. Bijvoorbeeld: een pachtende agrariër wordt boos op de



verpachter, omdat die hem vraagt te stoppen met het verjagen van ganzen of aankondigt dit in de pachtvoorwaarden op te nemen.



Scepsis: weerstand omdat iemand bang is haar/zijn zekerheid te verliezen of het idee heeft dat hij/zij die aan het verliezen is. Dit kan zich uiten als eindeloos doorvragen en het geven van argumenten. Het kan lijken alsof iemand inhoudelijke bezwaren heeft, maar aan de vragen en argumenten ligt een gevoel van onzekerheid en angst voor verandering ten grondslag.

Bijvoorbeeld: een collega blijft de manager bevragen over het wat, hoe en waarom van het samenvoegen van twee afdelingen.

Inertia: weerstand die voortkomt uit de menselijke behoefte aan energiebesparing. Iemand wil wel veranderen, maar doet het toch niet omdat die verandering energie kost. Bijvoorbeeld: collega's willen vaker bij elkaar binnenlopen in plaats van e-mailen, maar "het komt er niet van".



Wil men een gedragsverandering in gang zetten, dan is het dus belangrijk om bewust te zijn van deze vormen van weerstand en hier op de juiste manier op in te spelen. Hier zijn verschillende technieken voor.

Bij reactantie zijn dat bijvoorbeeld het erkennen van de weerstand of emotie, het geven van vrijheid ("u kiest uiteindelijk zelf") of het minimaliseren van het verzoek.

Bij scepsis kan zelfovertuiging ingezet worden, waarbij de ander de voordelen van een bepaalde verandering beschrijft. Ook het geven van garanties kan helpen om scepsis weg te nemen, net als vooruitkijken: met iemand die nu geen tijd heeft, een afspraak maken over een paar weken.

Inertia kan omzeild worden met visualisatie (hoe ziet het gewenste gedrag er precies uit?) en met implementatie intenties, vaak in de vorm van een als-dan-uitspraak: “als ik dinsdag klaar ben met lunchen, loop ik langs bij collega Suzan.”

Meestal is het nodig de vormen van weerstand te adresseren, voor men verder kan in het gesprek of proces. Het mag daarbij duidelijk zijn dat deze vormen van weerstand geen uitputtende beschrijving geven van oorzaken waarom een proces stroef loopt of vastloopt.

In processen in het landelijk gebied spelen naast deze vormen van weerstand op individueel niveau ook individuele en collectieve belangen. Partijen kunnen hierdoor een strategische positie innemen die de voortgang van een proces belemmert. En waar een gemeenschappelijk belang gevonden wordt, kan dit het proces bevorderen.

Daarnaast kunnen onder meer de volgende factoren de voortgang in een proces belemmeren: gebrek aan overeenstemming over wat het probleem precies is, gebrek aan inzicht over oplossingen, gebrekkig procesmanagement, onduidelijkheid over de rollen en verantwoordelijkheid van verschillende partijen, en onduidelijkheid over de wettelijke kaders waarbinnen een verandering moet plaatsvinden. Het is belangrijk om deze belemmerende factoren zo mogelijk weg te nemen, voordat volgende stappen worden genomen.

INSPIRATIE UIT PRAKTIJKVOORBEELDEN

In elk project zal weerstand zich op een iets andere manier manifesteren. Aan de hand van drie praktijkvoorbeelden gaan we nader in op hoe niet alleen weerstand maar ook succesvolle samenwerking er in de praktijk uit kan zien. Het gaat om ervaringen in de provincies Flevoland, Drenthe en Noord-Brabant, met name gericht op het vraagstuk van landbouw en de benodigde verbetering van de waterkwaliteit.

We hebben voor deze voorbeelden gekozen omdat weerstand en samenwerking hier duidelijk naar voren komen. De sprekers hebben ruime ervaring en geven elk een eigen, scherpe blik op het praktijkvoorbeeld dat ze toelichten.

Sandra Lenders (provincie Flevoland, beleidsmedewerker water, bodem en landbouw) sprak in de bijeenkomst over haar bevindingen uit het Actieplan Bodem en Water, met als onderwerp 'ruimte voor experiment en kennisdeling'. Sandra trekt vanuit de provincie dit bijzondere Actieplan dat door samenwerking tot resultaten leidt (<https://bodemenwaterflevoland.nl>). Cors van den Brink (provincie Drenthe, beleidsmedewerker landbouw en water) deelde zijn ervaringen met diverse projecten onder de titel 'Resultaat, weerstand en uitdaging rond nitraat in Drenthe' en Jenneke van Vliet (senior projectleider bij CLM) bracht de spanning en samenwerking in Brabant vanuit het programma Schoon Water voor Brabant (www.schoon-water.nl) aan de orde.



“Bied continuïteit”

In de workshop van Sandra Lenders (Provincie Flevoland) was haar signaal dat het cruciaal is om als provincie continuïteit te bieden. De provincie Flevoland doet dit door een regisserend programma aan te bieden onder de vlag van het Actieplan Bodem en Water. Dit Actieplan is een samenwerkingsverband tussen de provincie, LTO en het waterschap Zuiderzeeland. Het programma omvat verschillende projecten die aan elkaar gekoppeld worden, zodat projecten voortbouwen op de opgedane kennis. Uitgangspunten zijn gelijkwaardige samenwerking, haalbare doelstellingen, vakmanschap en versterken van het perspectief op een duurzame landbouw. Het programma zorgt voor een langetermijnnetwerk tussen ondernemers, overheden en adviseurs.

Overweeg hoe je als provincie continuïteit over een langere periode in het proces kan bieden. Continuïteit en opvolging van projecten en projectleiders is minder groot dan de agrariërs die vaak al geruime tijd op dezelfde plek zitten. Dit vraagt soms inventiviteit. (Interne) aanbestedingsregels maken het soms moeilijk om langjarig met dezelfde partners en dezelfde aanpak in het gebied actief te zijn, terwijl dat wel belangrijk is voor het vertrouwen.

“Er zijn grenzen aan vrijwilligheid”

Sinds de jaren '90 is de provincie Drenthe actief om bewustwording te creëren en kennisoverdracht te faciliteren om drinkwater te beschermen. Cors van den Brink (provincie Drenthe) deelde tijdens de workshop 'Resultaat, weerstand en uitdaging rond nitraat in Drenthe' zijn ervaringen met studie- en stimuleringsprojecten in Drenthe. Sinds 2016 zijn de projecten gericht op doelbereik en vanaf 2019 is een deadline benoemd om het doel te behalen. De aanpak is gebaseerd op vrijwillige deelname en het mutual gain —principe, waarin niet per se het verdelen van de winst maar vooral het versterken van het vertrouwen centraal staat. In de provincie Drenthe bleek vrijwillige deelname niet voldoende om het nitraatdoel te behalen.

Van den Brink: *“Met deze aanpak zou men ‘de puntjes op de i’ kunnen zetten, maar de poot van de i ontbrak, omdat de maatregelen die nodig zijn om de doelen te halen voor veel boeren onbetaalbaar zijn binnen de huidige bedrijfsvoering. Daarmee vallen deze maatregelen buiten het vrijwillige domein van maatregelen die goed zijn voor de grondwaterkwaliteit én goed zijn voor het bedrijfsresultaat.”*

-vervolg-

Voor veel agrariërs is het model van hoge productie tegen lage kosten gangbaar. Het handelingsperspectief om daarvan af te wijken of om binnen dat model noodzakelijke stappen te zetten, is beperkt. Daar komt bij dat de overheid weinig financiële prikkels biedt. Het was en is bovendien niet duidelijk wanneer dwingende maatregelen genomen worden.

Toch zijn betrokkenen in Drenthe over het algemeen tevreden over de samenwerking en het wederzijdse begrip dat is gerealiseerd. De huidige aanpak wordt voortgezet, omdat een alternatief ontbreekt. De projecten fungeerden en fungeren nog steeds als een platform voor het uitwisselen van kennis en het agenderen van issues. Boeren snappen dat nieuwe maatregelen zullen komen zolang de doelen niet gerealiseerd zijn. Perspectief is nodig om het nitraatdoel te gaan halen. Dit vraagt niet alleen druk vanuit regelgeving maar ook waardering vanuit de samenleving voor de inspanningen. Het Rijk zou volgens Cors een helder toekomstperspectief moeten bieden. Het DPLG biedt wel aanknopingspunten, en het landbouwakkoord (waar uiteindelijk geen overeenstemming over is bereikt) had dit ook kunnen bieden.

“Je weet het, dus je doet het?”

In veel processen wordt kennis ingezet om bewustzijn te creëren, maar kennis alleen is niet voldoende om tot actie over te gaan. Jenneke van Vliet (CLM) lichtte dit toe in de workshop ‘Spanning en samenwerking in Brabantse kwetsbare gebieden’. Sinds 2000 werken de provincie Brabant, het drinkwaterbedrijf Brabant Water, Brabantse waterschappen, ZLTO en Cumela samen aan Schoon Water voor Brabant, om emissies van gewasbeschermingsmiddelen naar bronnen voor drinkwater te verminderen.

De ervaring leert dat het bewustzijn over het belang van waterkwaliteit verhogen bij een kleine groep tot actie leidt. De boer van nu is vaak hoog opgeleid, gespecialiseerd en heeft jarenlange praktische ervaring.

-vervolg-

Bij kennisoverdracht is belangrijk te realiseren dat de kennis er vaak al is, en dat andere dingen nodig zijn om tot actie over te gaan:

Stel daarom samen met alle belanghebbenden de vragen, zoek naar (experimenteer)-ruimte binnen kleine marges, deel ervaringen van andere boeren en zoek naar maatwerk-oplossingen: 'wat past binnen mijn bedrijf'?

Een dilemma om extra stappen te zetten is ontbrekende kennis en/of praktijkervaring, zoals bij minder chemie gebruik, waar de alternatieve mogelijkheden achterlopen op de wil om te veranderen.

SUCCESSFACTOREN EN DILEMMA'S IN PROCESSEN MET WEERSTAND

Hoewel er geen algemeen recept bestaat voor het omgaan met weerstand, zijn er wel verschillende succesfactoren die vaker terugkomen. Tijdens de bijeenkomst deelden provincieambtenaren hun succesfactoren en dilemma's. Deze zijn hier samengevoegd. Ze bieden handvatten om in gebiedsprocessen te gebruiken.

Luister en vergroot daarmee vertrouwen en verbinding

Voor een samenwerking tussen verschillende belanghebbenden is het opbouwen van een relatie van belang.

Luisteren is een manier om aandacht te geven aan problemen die spelen bij agrariërs en andere belanghebbenden. Dit zorgt voor een menselijke maat in het gesprek. Door te luisteren groeit doorgaans het vertrouwen in het vakmanschap van de ander. Ook degene waarnaar geluisterd wordt kan zich gehoord voelen en meer vertrouwen krijgen in het proces.

Onder tijdsdruk kan het luisteren naar betrokkenen echter ondersneeuwen, waardoor ook het vertrouwen kan afnemen. Ambtenaren voelen in de praktijk vaak druk om snel doelen te halen, o.a. vanuit het NPLG. Die druk kan het gebiedsproces daarmee uiteindelijk in de weg zitten. Het is belangrijk dat ambtenaren zich van die valkuil bewust zijn, zodat ze deze kunnen proberen te vermijden.

Verbinding maken met elkaar is een belangrijk onderdeel van een proces. Het helpt om met deelnemers te zoeken naar de gemeenschappelijke deler: wat bindt ons? Is er een gezamenlijk probleem? Een bottom-up proces vraagt (politiek) vertrouwen en ruimte. Dit kan aangepakt worden met win-win-maatregelen, waar meerdere stakeholders tegelijkertijd van kunnen profiteren. Deze aanpak werkt bijvoorbeeld in de Achterhoek waar boeren en natuurorganisaties gezamenlijk onderzoek doen naar droogte. De overheid speelt een faciliterende rol met het bieden van financiering, en maatregelen worden gezamenlijk uitgewerkt en uitgevoerd.

Daarnaast kan het formuleren van gezamenlijke 'dromen' over de toekomst verbindend werken. Voor het maken van deze verbinding moet je wegblijven bij belangen, standpunten en onderhandelingen.

Het in kaart brengen van verschillende belangen werd aan de andere kant juist ook genoemd als succesfactor. Om de verbinding niet in de weg te zitten zou dit 1-op-1 gedaan kunnen worden, door een onafhankelijke procesbegeleider. In het geval van weerstand is het gesprek aangaan met elkaar belangrijk. Zoals hierboven genoemd kan iemand die zich bedreigd voelt in zijn/haar autonomie, mee gaan werken wanneer de weerstand erkend wordt of een andere techniek ingezet.

Schep heldere verwachtingen en doelen

Duidelijke doelen noemen kan verbinding in het proces tegenwerken, maar tegelijkertijd kan dat wel helpen om duidelijkheid te creëren op de lange termijn. Vaagheid over doelen kan weerstand oproepen, omdat stakeholders niet begrijpen waar de ander precies naartoe wil.

Een proces kan ook veel baat hebben bij het formuleren van gemeenschappelijke doelen. Het kost tijd om dit samen met stakeholders te formuleren, maar als die doelen er eenmaal zijn en iedereen kan zich erin vinden, kunnen ze dienen als houvast en motivatie in het proces. Een dilemma hierbij is wel, dat lokaal geformuleerde gemeenschappelijke doelen kunnen afwijken van (opgelegde) doelen vanuit de Rijksoverheid of EU. Op de bijeenkomst gaven enkele ambtenaren aan dat het in hun ervaring zeer de moeite was om van die strikte kaders af te durven wijken, om processen in beweging te zetten en te houden.

Abstracte doelen zonder handelingsperspectief kunnen het proces tegenwerken. Een genoemde succesfactor is het opstellen van een voorstelbare visie en doelen, met tussenstapjes van bijvoorbeeld verwachtingen in 2030, 2040 en 2050. Zo'n aansprekende visie werd tegenover "droge doelen" gezet, die juist helemaal niet inspireren en waar mensen zich ook moeilijk een beeld bij kunnen vormen. Bijvoorbeeld omdat ze alleen bestaan uit een getal (stikstofreductie van x%).

In sommige processen kan het juist werken om zonder vast einddoel te werken: beweeg mee als het systeem verandert.

Wie betrek je en op welke manier?

Denk goed na over wie je in het proces betreft, op welke manier, en op welke schaal het proces wordt vormgegeven. Werken op een relatief kleine schaal en het aanstellen van een onafhankelijke procesbegeleider met gezag werden beide als succesfactor genoemd.

Bij het doen van metingen helpt het om boeren te betrekken. En een individuele benadering van 1-op-1-voor- en -nagesprekken, naast een groepsbijeenkomsten.

Benader verschillende belanghebbenden als groep en probeer daarbij niet alleen stakeholders binnen de gevestigde orde te benaderen. Soms is het in de praktijk moeilijk om stakeholders als groep te benaderen. Traditioneel hebben boeren zich verenigd binnen LTO. Maar verschillende agrariërs voelen zich door deze groep niet meer vertegenwoordigd.

Hoe bereik je alle boeren die je zou willen bereiken? In Flevoland zijn goede ervaringen met projecten waarbij agrariërs zich samen met een collega opgeven om als buur(t)mannen mee te doen. Boeren leren het liefst van andere boeren. Gebruik voorbeeldbedrijven met overtuigende, intrinsiek gemotiveerde ondernemers die al resultaten kunnen laten zien.

Wat kan je als provinciale overheid inbrengen?

Als overheid is het zaak na te gaan wat je kan bieden in een proces en niet enkel een vragende rol in te nemen. De ruimte die een overheid heeft, bijvoorbeeld om financiële compensatie te bieden, kan beperkt zijn. Het bieden van financiële ruimte mag bijvoorbeeld niet leiden tot staatssteun. Tegelijkertijd komt het ook vaak voor dat er wel degelijk ruimte is die een provincieambtenaar kan benutten, maar dat de ambtenaar deze mogelijkheid niet in beeld heeft.

Het is dus goed om vooraf in kaart te brengen welk 'wisselgeld' een provincie tot haar beschikking heeft. Daarbij is het belangrijk om eventuele onzekerheden te kennen en daar ook open over te zijn. Een overheid die beloftes niet kan waarmaken roept juist extra weerstand op. Een provincie kan mogelijk wel perspectief bieden en het proces faciliteren, bijvoorbeeld door het bieden van experimenteerruimte. Dus een overheid die niet alleen eisen stelt, maar ook hulp biedt, kan verandering stimuleren. Daarbij is het van belang dat het proces gedragen wordt door de Provinciale Staten. Een provinciebestuur kan ook contacten bij de landelijke overheid inzetten om invloed uit te oefenen op het nationale beleid.

De overheid kan het proces in de weg zitten door keuzes die al eerder gemaakt zijn, maar inmiddels zijn achterhaald, en veranderende regelgeving. Zo waren er een tijd subsidies om wasplaatsen met zuiveringssysteem aan te leggen, voor het schoonmaken van machines die in aanraking komen met gewasbeschermingsmiddelen. In een relatief korte tijd werden een aantal eisen echter strenger waardoor de wasplaatsen alweer (deels) achterhaald raakten.

Ook roept het plotseling beëindigen van subsidieprogramma's weerstand op, als overheden eerst jarenlang vergoedingen bieden zonder einddatum en dan dit plots stopzetten. Die subsidie schept verwachtingen. Een deelnemer noemt ter illustratie een vergoeding die werd geboden ter compensatie voor het stoppen met het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De boeren rekenden op de vergoeding en een alternatief was niet ontwikkeld. Het stopzetten van de vergoeding riep veel weerstand op. Over de looptijd van een subsidieregeling zou daarom al nagedacht en gecommuniceerd moet worden wanneer de regeling start.

Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is een ander voorbeeld van een historische keuze waar provincies nu tegenaan lopen. Accepteren dat je als overheid fouten hebt gemaakt en waar mogelijk dit corrigeren, wordt als manier gezien om hiermee om te gaan.

Een beroep doen op vrijwillige deelname

Het is lastig een goede balans te vinden tussen verplichtende kaders en vrijwillige aanpak. Provincieambtenaren worstelen hiermee. Wanneer start je met een vrijwillig spoor en wanneer zet je wetgeving in als drukmiddel?

Regelgeving kan werken als drukmiddel om vrijwillig aan de slag te gaan, maar dit middel moet niet te vroeg worden ingezet. Het kan het proces bijvoorbeeld tegenzitten als onteigening al bij een eerste gesprek op tafel gelegd wordt. Zet eerst in op het vrijwillige spoor en start hiermee op tijd. Daarmee zorg je voor een zachtere landing van wetgeving (in het ideale geval, zie ook het kader "De grenzen van vrijwilligheid"). Schets duidelijke kaders vanuit de provincie, waarbinnen beleidsruimte en flexibiliteit in de aanpak kan worden gezocht.

In de gesprekken kwam ook ter sprake dat de Rijksoverheid en de provincies soms naar elkaar wijzen als het gaat om het nemen van dwingende maatregelen. De Rijksoverheid ziet graag dat provincies de verantwoordelijkheid nemen voor het treffen van dwingende maatregelen als dat nodig is, terwijl provincies huiverig zijn dat "als enige" te doen en naar de Rijksoverheid kijken. De PPLG's vragen dus niet alleen om afstemming op provinciaal gebied, maar ook om afstemming en onderhandeling tussen Rijksoverheid en provincie.

Het is belangrijk te weten of de stakeholders de verandering uiteindelijk zelf ook nastreven. Wordt de noodzaak te veranderen ook bij de doelgroep die het moet uitvoeren gevoeld? En wat is de betekenis van moeten? Voor een ambtenaar kan maatregelen nemen als 'moeten' worden benoemd, terwijl dit

voor een agrariër anders kan voelen als het in werkelijkheid draait om het nemen van bovenwettelijke maatregelen. Duidelijkheid geven of het wettelijke eisen of bovenwettelijke wensen betreft is dan belangrijk.

De sociaaleconomische context

Naast inbreng vanuit de overheid, speelt de sociaaleconomische context van de agrariër een rol in de bereidheid om te veranderen. Hoe reageren collega agrariërs op veranderingen op jouw bedrijf? Gewoontes verander je niet zomaar. Voor velen is het bij verandering belangrijk hoe collega agrariërs en de markt hierop reageren, zowel in sociaal als financieel opzicht. Kijken collega's positief tegen een andere bedrijfsvoering aan? En wordt jouw duurzame inspanning financieel beloond?

De sociale context kan een belemmering vormen als agrariërs liever geen maatregelen nemen die burens niet zien zitten. Negatieve ervaringen van collega's zijn demotiverend om agrariërs stappen te laten zetten. En past dit wel bij mij als ondernemer? *'Een goede boer heeft een hoge productie'*. De sociale weerstand is gekoppeld aan een gevoel van gebrek aan maatschappelijke waardering. Dit kan ook de andere kant op werken: wanneer een boer met een andere boer praat over de verandering die hij of zij in het bedrijf heeft doorgevoerd, kan dit meer inspireren en overtuigen dan wanneer een ambtenaar over mogelijke veranderingen verteld. Helemaal wanneer die collega-boer iemand is die aanzien geniet. Binnen de theorie over gedragsverandering worden deze strategieën "gelijksoortigheid" en "lokale helden" genoemd.

Maatschappelijke waardering vraagt ook om een financiële beloning, want een financiële prikkel is vaak nodig om aan de slag te gaan. Maar ook dan moet het passen in de gehele bedrijfsvoering. Ondanks een financiële beloning, blijkt het verruimen van het bouwplan in de praktijk nog steeds lastig. Het vinden van goed huurland, culturele weerstand en het organiseren van bijvoorbeeld arbeid en afzet vormen belemmeringen.

Bij de financiële beloning kunnen ketenpartijen naast de overheid ook een belangrijke rol spelen: het helpt wanneer duurzaamheidseisen terugkomen in een meerprijs voor het product. Momenteel is op dit punt beweging zichtbaar in de markt, waarbij verduurzaming wordt beloond. Zo voeren duurzaamheidslabels als 'On the Way to Planet Proof' en 'Beter voor Natuur en Boer' duurzaamheidsvergoedingen in.

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Ontwikkelingen in het landelijk gebied brengen onzekerheid en kunnen ingrijpend zijn. Ambtenaren van provincies, die een deel van de ontwikkeling mogelijk moeten maken, krijgen dan ook geregeld te maken met weerstand van betrokkenen en werken tegelijkertijd vaak samen met stakeholders om stappen te zetten.

In het najaar van 2023 organiseerde CLM een bijeenkomst hierover. Tijdens deze dag deelden provincieambtenaren hun ervaringen. Hoewel individuele casussen sterk verschillen en er geen eenduidige receptuur bestaat om te gaan met weerstand, kwamen er wel succesfactoren naar voren die bijdragen aan samenwerking en realiseren van doelen.



Deze succesfactoren zijn samengevat in tabel 1. Succesfactoren hebben vaak ook een dilemma in zich. Ook dat is weergegeven. En de risico's bij succesfactoren variëren van klein tot groot. Met name het formuleren van scherpe doelen en het beschikbaar stellen van middelen met voldoende continuïteit blijkt lastig.

Tabel 1: Samenvatting van succesfactoren en aandachtspunten.

Succesfactor	Aandachtspunt
Luister en geef aandacht aan problemen die betrokkenen ervaren.	Soms willen betrokkenen direct DE oplossing horen en vinden ze aanhoren van hun problemen onvoldoende.
Erken weerstand en breng belangen in kaart.	Het is nuttig om de weerstand bij een ander te herkennen. De nadruk leggen op tegenstellingen kan ook verlamdend werken.
Schep heldere doelen en schets een toekomstbeeld.	Helder communiceren over de te halen (beleids)doelen kan verbinding in het proces tegenwerken, maar tegelijkertijd kan stelling durven nemen wel helpen om duidelijkheid te creëren op de lange termijn. Een alternatief is gemeenschappelijke doelen te formuleren: dat kost veel tijd, maar -als het is gelukt- bevordert dit het proces en de medewerking van alle betrokkenen. Een dilemma is, dat lokaal geformuleerde gemeenschappelijke doelen kunnen afwijken van (opgelegde) doelen vanuit de Rijksoverheid of EU.

Benader belanghebbenden als groep en kijk daarbij breder dan de gevestigde orde.	Het is belangrijk oog te hebben voor de sociale context. Er kan een situatie ontstaan waarin het nemen van milieumaatregelen niet gewaardeerd wordt door de omgeving. Een groep kan zich terughoudend opstellen tegenover veranderingen, terwijl individuen best tot bewegen bereid zijn.
Stel als overheid middelen ter beschikking om een verandering mogelijk te maken.	Het is belangrijk dat beloften ook waargemaakt kunnen worden. De afgelopen tijd is dat niet altijd gebeurd, wat het vertrouwen in de overheid kan doen afnemen.
Zorg voor waardering, bijvoorbeeld door ketenpartners te betrekken die agrariërs een hogere prijs betalen voor duurzaamheidsinspanningen.	De overheid heeft maar beperkt invloed op de acties van ketenpartijen.

Conclusies

Ambtenaren hebben te maken met weerstand. Er bestaat geen eenvoudige, altijd werkende, oplossing om die weerstand weg te nemen, maar ambtenaren kunnen wel degelijk het nodige doen:

- Het is belangrijk eerst te achterhalen waar weerstand precies vandaan komt. Inzicht in de verschillende vormen van weerstand kan daarbij helpen. Betrokkenen met weerstand stellen het doorgaans op prijs als ze zich begrepen voelen. Weerstand wegnemen begint dan ook met luisteren, ook wanneer de tijddruk groot is om met een oplossing te komen.
- Het is belangrijk heldere, liefst gemeenschappelijke, doelen te stellen. Als de doelen niet helder zijn dan kan dat wantrouwen opwekken. Te snel concrete resultaten willen boeken, kan echter ook verlamdend werken. Het helpt om een gezamenlijk einddoel te stellen.
- Continuïteit op langere termijn is cruciaal: wanneer financiering van projecten en maatregelen onzeker is, kan verduurzaming stilvallen. Dit vraagt consistentie in aanpak en netwerk: (Interne) aanbestedingsregels maken het soms moeilijk om langjarig met dezelfde partners en dezelfde aanpak in het gebied actief te zijn, terwijl dat wel belangrijk is voor het vertrouwen.
- Het is van belang dat de provincie duidelijke schetst. Het moet duidelijk zijn waarbinnen beleidsruimte en flexibiliteit in aanpak kunnen worden gerealiseerd. Dit helpt processen in het landelijk gebied vooruit.
- Om boeren mee te laten werken moet er voldoende perspectief zijn. Vragen om vrijwillig (dure) maatregelen te nemen, zonder dat daar een verdienmodel tegenover staat is weinig effectief.

Andere schakels in de keten kunnen daar mee helpen, bijvoorbeeld door een meerprijs te bieden als teeltmethoden worden gebruikt die minder effect op het milieu hebben.

- Gebiedsprocessen op basis van vrijwilligheid worden gezien als goed middel om kleine veranderingen te bewerkstelligen. Als de ambitie te groot is zonder dat belanghebbenden een duidelijk voordeel hebben, dan werkt het middel onvoldoende.

Colofon

Over de schrijvers: CLM Onderzoek en Advies is een missiegedreven onderzoeks- en adviesbureau op het gebied van landbouw, voedsel, natuur, milieu en klimaat. De missie is via onderzoek en advies richting en energie te geven om verduurzaming te versnellen. CLM adviseert regelmatig de verschillende provincies en ziet uitwisseling van ervaringen en kennis tussen provincies als cruciaal onderdeel van de transitie in het landelijk gebied. CLM heeft mede daarom in 2023 initiatief genomen een bijeenkomst te organiseren over het onderwerp provincies en duurzame landbouw, samenwerking en weerstand.

Over de opdrachtgever: *Op verzoek van de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied is deze paper opgesteld met de bevindingen vanuit de bijeenkomst voor provincies 'Samenwerking en weerstand rond verduurzaming van de landbouw'. Deze vond plaats op 31 oktober 2023.*

De Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLГ), gevestigd binnen het Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit, is de schakel tussen Rijk en de provincies om zo deze transitie van het landelijk gebied te ondersteunen. Dat doet zij enerzijds vanuit een regisserende, controlerende en toetsende rol en anderzijds vanuit een faciliterende en ondersteunende rol.

Op weg naar de duurzame toekomst zet het Rijk – samen met de provincies (als gebiedsregisseurs) en gebiedspartijen in op doelen binnen het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Een toekomst waarin een duurzame balans is tussen enerzijds natuur en milieu en anderzijds landbouw, een betere waterkwaliteit, een landelijk gebied dat beter inspeelt op klimaatverandering en waarin het prettig wonen, werken en recreëren is. Een integrale aanpak is nodig om de opgaven op het gebied van natuur, klimaat, water en verduurzaming van de landbouw effectief te kunnen realiseren. Verschillende toekomstgerichte opgaven die samen komen in het gebied vragen om een bundeling van kennis en expertise en andere manieren van samenwerken. RTLГ ondersteunt provincies bij vragen, het uitwisselen van ervaringen en kennisdeling. Provincies en RTLГ werken hierbij nauw samen met het Interprovinciaal Overleg (IPO).

Voor contact met RTLГ: Tessa de Haas (t.j.dehaas@minlnv.nl)

Voor contact met IPO: Tirza Molegraaf (tmolegraaf@ipo.nl)

Voor contact met CLM: Peter Leendertse (pele@clm.nl)