

Samen naar kringlooplandbouw

Een case-studieonderzoek naar de manier waarop maatschappelijke beweging op gang komt in een transitievraagstuk



**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Radboud Universiteit



Student: Laura Schröer
Studentnummer: 1046846

Faculteit der
Managementwetenschappen
Masterthesis, opleiding bestuurskunde

Begeleider: dr. J.H.M.M. Tholen

Oktober 2020

Omslagfoto boven: Robin van Lonkhuijsen, 2019. Copyright 2019, ANP.

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis. Hiermee komt niet alleen een eind aan mijn Master Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit, maar ook aan mijn studententijd. Met veel plezier heb ik afgelopen half jaar stagegelopen bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Ik heb mij verdiept in de transitie van 'gewone landbouw' naar kringlooplandbouw. Het thema 'transities', waar ook de denktank van de NSOB zich intensief mee bezig houdt, sprak mij aan vanwege de complexiteit die deze vraagstukken automatisch met zich mee brengen. Een eenduidige oplossing ligt niet voor de hand. Daarnaast heb ik, als onderdeel van een generatie die met de gevolgen van klimaatverandering te maken krijgt, hoop op een duurzamere samenleving. Transities zijn daarbij uitermate belangrijk.

De kringlooplandbouwcasus interesseert mij vanwege de veelheid aan actoren en diverse standpunten. De boerenprotesten van oktober 2019 hebben de samenleving doen inzien dat er veel onvrede heerst in de landbouwsector. Hoewel niet elke boer er hetzelfde instaat, vinden ze elkaar wel in de roep om erkenning voor het werk dat ze doen om het land te voorzien in voedsel. Ik hoop met de thesis, recht te doen aan alle verschillende geluiden die komen uit deze sector.

Bovenstaande ingewikkelde thema's heb ik in deze thesis met elkaar geprobeerd te verbinden. Het schrijven ervan verliep soms, ironisch genoeg, als een proces dat enigszins te vergelijken is met het verloop van een transitie. Dat betekende perioden waarin de inspiratie soms ver te zoeken was en het schrijven langzaam ging, die zich afwisselden met perioden waarin alles in een keer in een ander perspectief kwam te staan. Daardoor kon ik weer dagenlang aan een stuk schrijven. De coronacrisis heeft bovendien ook voor een interessante transitie gezorgd. Niet meer op kantoor werken maar digitaal- en thuiswerken. Hierdoor vond ik het aan het begin lastig te starten met de stage en de scriptie. Gelukkig went alles en ondanks dat mijn stage- en scriptieproces door de coronacrisis heel anders is verlopen dan ik had verwacht, heb ik er veel van geleerd.

Ik wil graag een aantal dankwoorden uitspreken. Ik ben veel (fysiek) alleen geweest door de coronacrisis. Toch heb ik veel ondersteuning gehad van een aantal mensen (online). Zonder hen zou deze thesis er niet zijn geweest zoals die nu voor u ligt. Ten eerste, mijn begeleider Berry Tholen. Via mailcontact en via videobellen heeft hij mij waardevolle suggesties gegeven die hebben aangezet tot het nadenken over mijn eigen werk en mij daardoor begeleid met het schrijven van een gedegen onderzoeksrapport. Daarnaast wil ik mijn collega's bij de NSOB bedanken voor de interessante tijd en inblikjes in een voor mij nieuwe wereld. Ik ben heel blij dat ik na mijn stageperiode bij jullie aan de slag kan als trainee. Ik wil collega Andrea Frankowski graag speciaal bedanken voor de mooie gesprekken en nuttige feedback die zij gegeven heeft. Daarnaast wil ik medestudent en goede vriendin Sara van der Laan bedanken voor de momenten dat we over onze scripties konden sparren en voor de benodigde afleiding die daarop volgden. Tot slot wil ik mijn vrienden en familie bedanken voor steun en bemoediging. Lieve ouders en Benthe, bedankt dat ik bij jullie een groot deel van de tijd bij jullie kon verblijven om in alle rust thuis te werken en te schrijven, toen dat voor mij in Utrecht niet meer ging. Papa bedankt voor het meelezen! En mijn lieve vriend Max bedankt voor de hulp bij de laatste loodjes en de bemoedigende woorden.

Laura Schröer
Utrecht, 24 oktober 2020

Managementsamenvatting

Steeds meer maatschappelijke en wetenschappelijke aandacht gaat naar transities. Transities zijn er in allerlei soorten en maten. Bijvoorbeeld: de digitale transitie, de energietransitie, de transitie naar een circulaire economie en transities in het sociale domein. In deze voorbeelden duidt de term transitie op een grote maatschappelijke verandering waarin de structuur van een sociaal systeem fundamenteel verandert. Transities zijn nodig om het hoofd te bieden aan ingewikkelde problemen als klimaatverandering.

De Nederlandse overheid wil daarom graag op transities inzetten, maar daarover is nog veel onduidelijk, bijvoorbeeld over de sturingsmogelijkheden. Het onderzoeksveld dat zich bezighoudt met transities reflecteert met name op systeemniveau. Dit betekent dat de focus op het grotere geheel van een transitie ligt, in plaats van de afzonderlijke onderdelen. Hierdoor is minder aandacht voor activiteiten en processen op het niveau van individuele actoren of groepen. Terwijl de overheid in veel situaties juist te maken heeft met actoren om een transitie in gang te zetten.

Daarom wordt in deze thesis een transitievraagstuk bestudeerd vanuit een netwerkbenadering. Een netwerkbenadering richt zich op actoren en processen op microniveau, die door middel van onderlinge relaties nauw met elkaar verbonden zijn. Het handelen van actoren heeft invloed op het handelen van andere actoren. De veronderstelling van een netwerkbenadering is daarom dat de overheid niet de enige actor is die vormgeeft aan beleidsuitvoering, maar dat ook andere partijen een rol spelen bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

De transitiecasus die centraal staat in dit onderzoek is die van de kringlooplandbouwcasus. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft beleid uitgestippeld om de landbouwsector van een lineaire keten naar een circulaire keten om te vormen. Ondanks verschillende beleids pogingen is nog weinig beweging op gang gekomen richting een transitie. De onderzoeksvraag die daarom is opgesteld, luidt:

In hoeverre biedt een netwerkbenadering verklaringen voor het uitblijven van de door het ministerie van LNV gewenste transitie naar kringlooplandbouw op grote schaal binnen de landbouwsector?

Met een (succesvolle) netwerkaanpak kan maatschappelijke beweging worden gerealiseerd die nodig is in en naar transities. Aan de hand van een literatuurstudie zijn zeven kenmerken onderscheiden die bepalend zijn voor een (succesvolle) netwerkaanpak. Daarnaast zijn vier netwerksturingsmethoden geïdentificeerd die een cruciale bijdrage leveren voor een (succesvolle) netwerkaanpak. In het methodologiehoofdstuk zijn deze geoperationaliseerd. De kenmerken en sturingsmethoden worden gebruikt om te kijken op wat voor manier er sprake is van een netwerkaanpak in het beleid en de praktijk van de kringlooplandbouw. De gebruikte methoden van data-verzameling zijn achtereenvolgens een beleidsreconstructie, een media-analyse en interviews met betrokkenen. Het onderzoek is kwalitatief van aard en daarom ligt de focus op de ervaringen en belevingswereld van actoren.

Uit het onderzoek is gebleken dat er sprake is van een netwerkaanpak in het kringlooplandbouwbeleid, aangezien daar een merendeel van de kenmerken en sturingsmethoden sterk in terug te vinden zijn.

Echter, in de (kringloop)landbouwpraktijk blijkt dat er minder sprake is van een netwerkaanpak. Betrokken actoren ervaren enkele kenmerken weinig of niet. Hetzelfde geldt voor de sturingsmethoden van een (succesvolle) netwerkaanpak. Het ministerie van LNV onderneemt soms acties die tegenstrijdig zijn met de (netwerk)aanpak die het ministerie wenst.

Na een vergelijking tussen deze bevindingen en de literatuur wordt gesteld dat de (netwerk)aanpak in de praktijk van de kringlooplandbouw redenen geeft om aan te nemen dat maatschappelijke beweging moeilijk of weinig op gang zal komen, waardoor de verwachte beleidseffecten niet optreden. Hoewel het ministerie een netwerkaanpak (in het beleid) uitdraagt, laat de praktijk zien dat bepaalde factoren te weinig op een manier aanwezig zijn dat een netwerkaanpak effectief is. Bovendien onderneemt het ministerie activiteiten die tegen een netwerkaanpak in blijken te werken.

Een netwerkbenadering van dit vraagstuk laat zien actoren in de praktijk tegen zaken aanlopen waardoor ze collectieve actie moeilijk kunnen organiseren. De maatschappelijke beweging, die nodig is in en naar transitie, komt daardoor niet op gang. Een netwerkbenadering biedt daarom verklaringen voor het uitblijven van de door het ministerie gewenste transitie naar kringlooplandbouw.

Voor een volledig begrip van transitie zijn de inzichten die een netwerkbenadering geeft, aanvullend aan inzichten voortkomend uit het onderzoeksveld dat transitie bestudeert. Deze thesis laat zien dat een netwerkbenadering een aantal bijdragen doet die niet alleen door het dominante perspectief op systeemniveau kunnen worden verklaard. Er is sprake van een ingewikkelde wisselwerking tussen actorprocessen en systeemdynamieken. Bovendien zijn de relaties tussen actoren onderling en met de sturende actor uitermate belangrijk voor het creëren van maatschappelijke beweging die benodigd is in en naar transitie. Uit het onderzoek is verder gebleken dat de context van de casus van grote impact is geweest op de ontwikkelingen in de praktijk van de kringlooplandbouw, daarom wordt een vergelijkend onderzoek met meerdere transitiecases (met verschillende contexten) aangeraden.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Managementsamenvatting	3
Inhoudsopgave.....	5
1. Inleiding	7
1.1 Casus kringlooplandbouw	7
1.2 Probleem-, doel en vraagstelling	8
1.3 Maatschappelijke relevantie.....	10
1.4 Wetenschappelijke relevantie.....	10
1.5 Leeswijzer.....	11
2. Beleidskader.....	12
2.1 Karakter van het huidige landbouwsysteem	12
2.2 Kringlooplandbouw.....	13
2.3 Ontwikkeling kringlooplandbouwbeleid	13
2.4 Ontwikkelingen in de sector.....	18
2.5 Het netwerk.....	20
3. Theoretisch kader	23
3.1 Transities.....	23
3.2 Netwerkbepijdering	29
3.3 Deelconclusie	39
4. Methodologie.....	40
4.1 Onderzoeksstrategie	40
4.2 Methoden voor data-verzameling	41
4.3 Operationalisering van concepten	46
4.4 Data-analyse	50
4.5 Betrouwbaarheid en validiteit	51
5. Resultaten	53
5.1 Wederzijdse afhankelijkheid	53
5.2 Drijfveren voor individuele actoren om deel te nemen aan een netwerk.....	55
5.3 Vertrouwen	57
5.4 Evenwichtige verdeling van macht en middelen	63
5.5 Doelconsensus.....	66
5.6 Capaciteiten van het netwerk.....	71
5.7 Institutioneel design.....	73
5.8 Netwerksturing	76

5.9 Deelconclusie	84
6. Analyse	87
6.1 Kenmerken van een (succesvolle) netwerkaanpak	87
6.2 Sturingsmethoden voor een (succesvolle) netwerkaanpak	90
6.3 Deelconclusie	91
7. Conclusie	93
7.1 Conclusie	93
7.2 Discussie	95
Literatuurlijst	100
Bijlage I - Vragenlijst	102
Bijlage II – Lijst met beleidsdocumenten	103
Bijlage III - Lijst met krantenartikelen	105
Bijlage IV - Beleidsreconstructie	114

1. Inleiding

Transitie: dit begrip duikt de laatste jaren steeds vaker op in relatie tot allerlei maatschappelijke vraagstukken. Transitie zijn aan de orde in verschillende domeinen en op verschillende terreinen. Denk aan de digitale transitie, de energietransitie, de transitie naar een circulaire economie en transitie in het sociale domein. Ook in overheidsbeleid duikt het woord vaak op. In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' komt het woord 'transitie' zelfs 38 keer voor.¹ Met name in het licht van klimaatverandering en een duurzame samenleving wordt gesproken over het nodig zijn/inzetten van transitie.

Transities zijn in overheidsbeleid dus aan de orde van de dag. Maar wat houden transitie dan precies in? In bovenstaande voorbeelden duidt de term transitie op een grote maatschappelijke verandering waarin de structuur van een sociaal systeem fundamenteel verandert (Frantzeskaki, Loorbach, & Meadowcroft, 2012). Transitie zijn complex en brengen veel onzekerheden met zich mee, en zijn daarom ook een interessant onderwerp voor de wetenschap. De literatuur die zich bezighoudt met transitie breidt zich steeds verder uit. Net als in overheidsbeleid is ook in de wetenschap met name interesse voor duurzaamheidstransities (Markarda, Ravenb, & Truffera, 2012, p. 955; Loorbach, Frantzeskaki & Avelino, 2017, p. 600).

Het onderzoeksveld dat zich met transitie bezighoudt heeft de ambitie om transitie beter te begrijpen, te leren over hoe gewenste transitie bevordert en versneld kunnen worden, en te onderzoeken hoe op 'ongewenste' transitie juist geanticipeerd en ingegrepen kan worden (Loorbach et al., 2017, p. 601). In dit veld worden transitie met name vanuit een perspectief op systeemniveau bestudeerd. Dat perspectief heeft veel aandacht voor ontwikkelingen in transitie in het geheel, en daardoor minder voor activiteiten en processen op het niveau van individuele actoren of groepen. Dit heeft als gevolg dat nog veel onduidelijk is over het handelen van actoren. Kennis hierover kan sturingsmogelijkheden verruimen en verrijken, omdat (transitie)beleid juist de ambitie heeft om actoren in beweging te brengen in een door de overheid gewenste richting.

1.1 Casus kringlooplandbouw

Een voorbeeld van een actuele transitie is de omschakeling naar kringlooplandbouw. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Carola Schouten, heeft de taak een transitie te verwezenlijken op haar domein: de transitie van een lineaire landbouw naar een kringlooplandbouw. De omschakeling naar kringlooplandbouw heeft volgens het kabinet een belangrijke rol in de verduurzamings- en klimaatopgave en is daarnaast volgens minister Schouten een belangrijk middel om de voedselvoorziening in de toekomst veilig te stellen.² Kringlooplandbouw is een circulair systeem met minimale verliezen van grondstoffen en eind- en restproducten en een zorgvuldige omgang met mest, diervoer, bodem, en voedsel.³ Dat heeft als gevolg dat partijen moeten toewerken naar een heel ander systeem van voedselproductie en betekent daarom een structurele verandering in de

¹ Rijksoverheid (oktober 2017). *Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017*.

² Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (september 2018). *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*.

³ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (22 januari 2019). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019 (kst-35 000 XIV nr.72)*.

landbouwsector maar ook in de rest van de samenleving. Het gaat namelijk ook om het veranderen van verdienmodellen en raakt meerdere actoren in de (voedsel)ketens: van producent tot consument.

Voor een transitie in de landbouw is het daarom nodig dat actoren in de sector gaan veranderen in een bepaalde richting. Boeren en andere betrokkenen moeten bereid zijn een andere productiewijze te bewerkstelligen en moeten samenwerken om dat te bereiken. Hoewel veel positieve geluiden zijn te horen over een transitie naar kringlooplandbouw, is tot nu toe nog weinig veranderd. Bovendien is het allesbehalve rustig in de sector. Sinds oktober 2019 houden de 'boerenprotesten' de gemoederen bezig. In oktober 2019 gingen boeren met tractor en al het Malieveld op om te demonstreren tegen een 'halvering van de veestapel'.⁴ In juli 2020 zijn kleinere (soms radicale) acties opgetuigd tegen nieuw beleid van minister Schouten dat een limiet wil stellen op het eiwitgehalte in krachtvoer.⁵

De gewenste transitie naar kringlooplandbouw gaat niet zonder slag of stoot. Er is zelfs sprake van weerstand vanuit de agrarische sector tegen de overheid. Het ministerie van LNV is echter voor het slagen van het beleid afhankelijk van deze sector. Een grote beweging is noodzakelijk voor het voltrekken van de transitie.

1.2 Probleem-, doel en vraagstelling

Het kabinet zet vol in op transities en grote systeemveranderingen, maar veel is nog niet duidelijk. Zo staat het in transities niet vast wat nu precies de doelstellingen zijn en het is al helemaal onzeker hoe die doelstellingen precies bereikt moeten worden en wat de impact op de samenleving zal zijn. In de kringlooplandbouw casus blijft een grote verandering uit, doordat een grote groep betrokken actoren niet in beweging komt. De literatuur die transities bestudeert, reflecteert zoals genoemd met name vanuit een macroniveau op transities en is daardoor met name gericht op het systeemniveau. Dit maakt dat er weinig focus is voor processen op microniveau: het niveau van actoren uit de samenleving en het bedrijfsleven, van wie wel van alles verwacht wordt om transities te laten slagen en transitiedoelstellingen te bereiken. Daarom kan ze geen volledige verklaring bieden voor het uitblijven van de transitie.

1.2.1 Doelstelling

Dit onderzoek heeft tot doel bij te dragen aan de inzichten over transities, door verklaringen te bieden waarom vooralsnog geen grote maatschappelijke beweging op gang komt, benodigd in transities (ondanks de beleidspogingen van het kabinet). Daarom is gekozen voor een focus op de actoren die in beweging moeten komen om een transitie te realiseren. Het onderzoek is om deze reden verklarend van aard. De verklaringen dragen bij aan het inzichtelijker maken van de mechanismen die spelen op microniveau waarvan transities op macroniveau (systeemniveau) afhankelijk zijn. De transitie naar kringlooplandbouw wordt hiervoor als casus bestudeerd.

De bestuurskundige literatuur biedt aanknopingspunten om processen op microniveau te begrijpen. Transities beslaan brede maatschappelijke bewegingen en zijn afhankelijk van de inzet van een heleboel betrokken actoren. De inzet van deze actoren bij elkaar opgeteld moeten uiteindelijk leiden tot een omwenteling van het gehele systeem (een 'transitie'). In sectoren die anders moeten gaan

⁴ Karel Smouter (28 september 2019). *Wil de echte boerenleider nu opstaan?* NRC Handelsblad.

⁵ Karel Smouter (11 juli 2020). *Gematigde lobby moet wijken voor boerenpopulisme.* NRC Handelsblad.

werken vanwege gewenste veranderingen omwille van het klimaat, wordt namelijk gewerkt in productieketens. Hierin staat het handelen van de één in nauw verband tot het handelen van de ander. Dat betekent ook dat wel of niet veranderen van de één (naar een nieuw systeem), in relatie staat met het wel of niet veranderen van de ander. Alle relevante betrokkenen moeten 'meebewegen' om te spreken van een transitie. Daarom is een focus op relationele verbanden tussen al die betrokken actoren als 'schakels' in een keten en het effect daarvan op bewegingsbereidheid van actoren zinvol.

Het gaat hier dus om een veelheid van actoren die op een complexe manier tot elkaar relateren. Dit veronderstelt een netwerk. Actoren maken verschillende keuzes, maar zoals de casus van de kringlooplandbouw laat zien, is het ministerie daar wel afhankelijk van om haar doelstellingen te realiseren. Dit betekent dat zij moet sturen in dit netwerk. Daarom is in dit onderzoek gekozen voor een netwerkbenadering.

1.2.2 Onderzoeksvraag

Hiertoe is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre biedt een netwerkbenadering verklaringen voor het uitblijven van de door het ministerie van LNV gewenste transitie naar kringlooplandbouw op grote schaal binnen de landbouwsector?

De twee centrale concepten in deze thesis zijn 'transities' en 'netwerkbenadering'. De term transitie duidt in deze thesis op een grote maatschappelijke verandering waarin de structuur van een sociaal systeem fundamenteel verandert. Om deze te realiseren is beweging vanuit een groep actoren nodig. Een netwerkbenadering richt zich op actoren en processen op microniveau, die door middel van onderlinge relaties nauw met elkaar verbonden zijn, en wiens handelen (bewegingsbereidheid) sterk beïnvloed wordt door het handelen van de anderen binnen het systeem. De veronderstelling van een netwerkbenadering is dat de overheid niet de enige actor is die vormgeeft aan beleidsuitvoering. Ook andere partijen zijn betrokken bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

Vanuit de lens van een netwerkbenadering worden verklaringen gezocht voor het uitblijven van maatschappelijke beweging en daarmee transities. Voor de casus van de kringlooplandbouw betekent dit dat een focus ligt op de manier waarop het ministerie het netwerk in de landbouwsector benadert en de manier waarop zij rekening houdt met kenmerken die inherent zijn aan netwerken.

1.2.3 Deelvragen

Om een antwoord te kunnen formuleren op de hoofdvraag zijn zes deelvragen opgesteld. De eerste drie deelvragen worden door middel van literatuuronderzoek beantwoord. De volgende twee deelvragen beantwoord door middel van empirisch onderzoek. De laatste deelvraag is een analytische deelvraag, die wordt beantwoord door de literatuur met de empirie te vergelijken.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is het van belang een volledig begrip te hebben van de twee centrale concepten 'transities' en 'netwerkbenadering' en hun relatie tot (overheids)sturing. Daarom zijn drie deelvragen opgesteld die door middel van een literatuurstudie worden beantwoord:

1. *Wat is een transitie en welke implicaties heeft dit voor overheidssturing die gericht is op het bewerkstelligen ervan?*

2. *Welke uitgangspunten liggen er volgens theorieën behorend tot een netwerkbenadering ten grondslag aan een succesvolle sturing van netwerken?*
3. *Welke verklaringen voor het uitblijven van effecten van overheidssturing biedt de netwerkbenadering, specifiek in relatie tot transities?*

In dit onderzoek wordt de transitie naar kringlooplandbouw bestudeerd om inzichten te vergaren over netwerksturing bij transities. Om uitspraken te kunnen doen over netwerksturing door het ministerie van LNV wordt het beleid onder de loep genomen. Omdat beleid in de praktijk anders kan uitwerken, worden ook de ervaringen van betrokken actoren meegenomen. Daarom zijn er twee empirische deelvragen opgesteld:

4. *Wat zien we in het kringlooplandbouwbeleid terug van een netwerkbenadering?*
5. *Wat zijn de ervaringen van betrokkenen als het gaat om een netwerkbenadering in het kringlooplandbouwbeleid?*

Om een verklaring te kunnen bieden voor het uitblijven van effecten, wordt de literatuur vergeleken met de praktijk. Hiervoor is de laatste deelvraag opgesteld:

6. *Zijn er discrepanties tussen de theorieën behorend tot een netwerkbenadering en de praktijk van het kringlooplandbouwbeleid te onderscheiden en in hoeverre bieden deze een verklaring voor het uitblijven van gewenste beleidseffecten?*

1.3 Maatschappelijke relevantie

De wereld van vandaag heeft te maken met enorme klimaatopgaven en zoals eerdergenoemd wil de Nederlandse regering daar haar steentje aan bijdragen. Een belangrijk onderdeel van het klimaatvraagstuk is de transitie naar een duurzame landbouw. Uit het hierboven beschrevene blijkt dat een transitie echter niet makkelijk te bewerkstelligen is en dat nog flinke stappen moeten worden gezet. Dit onderzoek maakt inzichtelijk waarom desondanks diverse inspanningen vanuit het kabinet de transitie nog niet heel hard gaat. Dit draagt bij aan inzichten voor het sturingspalet waartoe de overheid mogelijkheid heeft in de transitie naar kringlooplandbouw en kan daarmee ook inzichten voorbrengen die relevant zijn voor sturing van andere transitievraagstukken.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek zal bijdragen aan de wetenschappelijke literatuur over transities enerzijds en over sturing anderzijds. De transitieliteratuur is zeer gevarieerd en beslaat inzichten uit verschillende disciplines. In haar theorievorming klinkt echter een prominent systeemperspectief door. Dit onderzoek kan een bijdrage leveren aan de transitieliteratuur, omdat het een focus toepast vanuit een bestuurskundig netwerkperspectief. Dit perspectief biedt aanknopingspunten om processen op microniveau, waarvan transities afhankelijk zijn, beter te begrijpen. Deze inzichten kunnen daardoor bijdragen aan het begrip over transities en daarmee de transitieliteratuur verrijken. Andersom kan het de bestuurskundige literatuur over (netwerk)sturing verrijken, omdat het hier een transitievraagstuk betreft. Transities zijn uniek door bepaalde kenmerken, die daardoor (overheids)sturing ingewikkeld

maken. Daarnaast haalt de transitieliteratuur veel kennis uit voorbeelden van de energietransitie. Het onderzoeksobject van dit onderzoek is de (kringloop)landbouw en kan daardoor wellicht ook andere invalshoeken toevoegen aan de transitieliteratuur.

1.5 Leeswijzer

Het vervolg van deze thesis begint met een beleidskader (hoofdstuk 2) om de achtergrond van de casus toe te lichten. In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van het kringlooplandbouwbeleid beschreven en andere relevante ontwikkelingen in de landbouwsector toegelicht. Daarnaast wordt een korte omschrijving van het 'netwerk' gegeven. Hoofdstuk 3, het theoretisch kader, gaat vervolgens in op de twee centrale concepten in dit onderzoek 'transities' en 'netwerkbenadering'. Daarbij wordt ingegaan op de laatste stand van zaken omtrent deze concepten en hoe zij tot zich tot elkaar verhouden. In dit hoofdstuk worden tevens de theoretische deelvragen beantwoord in een deelconclusie. In hoofdstuk 4 wordt de onderzoeksmethodologie toegelicht en besproken. Concepten die in het theoretisch kader aan bod zijn gekomen worden hierin geoperationaliseerd. Tevens wordt aandacht besteed aan de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. Vervolgens worden in hoofdstuk 5 de resultaten gepresenteerd aan de hand van deze geoperationaliseerde concepten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een deelconclusie waarin de empirische deelvragen worden beantwoord. Daaropvolgend geeft hoofdstuk 6, de analyse, een antwoord op de laatste deelvraag. Daarbij wordt ingegaan op hoe de bevindingen uit het resultatenhoofdstuk een verklaring kunnen bieden voor het uitblijven van gewenste beleidseffecten, door het af te zetten tegen netwerktheorieën. Tot slot wordt in hoofdstuk 7, de conclusie, het antwoord op de onderzoeksvraag geformuleerd. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk op de onderzoeksvraag en op het onderzoek gereflecteerd.

2. Beleidskader

Dit hoofdstuk schetst de beleidscontext van de onderzoekscasus, door onder meer de ontwikkeling van het kringlooplandbouwbeleid toe te lichten en een beeld te geven van relevante ontwikkelingen in de landbouwsector. Uiteraard staat geen enkele ontwikkeling op zichzelf en bestaat grote verwevenheid tussen deze (beleids)ontwikkelingen. Vanuit het perspectief van de boer komen ze immers samen terecht op zijn of haar boerenerf. In dit hoofdstuk worden daarom verschillende ontwikkelingen kort toegelicht. Allereerst wordt kort in gegaan op het karakter van het huidige landbouwsysteem. Vervolgens wordt het systeem besproken waar de landbouw naartoe moet ‘transformeren’ en wordt stilgestaan worden bij wat de term ‘kringlooplandbouw’ eigenlijk inhoudt. Daarna wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van het kringlooplandbouwbeleid, omdat de focus van deze thesis daarop en op de uitvoering ervan is gericht. Om ook recht te doen aan de verwevenheid met andere dossiers en problemen in de sector wordt vervolgens kort stilgestaan bij recentelijke ontwikkelingen in de landbouwsector van de laatste jaren. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de relevante netwerken.

2.1 Karakter van het huidige landbouwsysteem

Op het wereldtoneel wordt het Nederlandse landbouwsysteem geprezen om zijn innovatieve vermogen.⁶ De National Geographic noemt Nederland zelfs een ‘agricultural giant’ en schreef een artikel over de hoe Nederland de toekomst van de landbouw laat zien.⁷ Momenteel is Nederland de tweede landbouwexporteur ter wereld. Een prestatie waar velen trots op zijn.⁸ Het huidige landbouwsysteem heeft echter een keerzijde. In dit met name lineaire systeem vindt in de keten veel verlies plaats en is sprake van een grote uitstoot van broeikasgassen, waardoor het kabinet wil dat de landbouwsector gaat verduurzamen. Dit komt doordat het huidige landbouwsysteem zich kenmerkt door kostenverlaging en productieverhoging, die leiden tot schaalvergroting.⁹ Dit systeem is ontstaan naar aanleiding van het beleid van Sicco Manshold, minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening (1945-1958). Na afloop van de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde hij een landbouwbeleid onder het motto ‘Nooit Meer Honger’ dat was gericht op het efficiënt produceren van zo veel mogelijk voedsel tegen zo laag mogelijke kosten.^{10,11}

⁶ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (september 2018). *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, p. 5.

⁷ Frank Viviano (september 2017). *This Tiny Country Feeds the World*. Geraadpleegd op 16 oktober 2020, van <https://www.nationalgeographic.com/magazine/2017/09/holland-agriculture-sustainable-farming/>

⁸ *Kringlooplandbouw: een nieuw perspectief voor de Nederlandse landbouw*. (2020). Geraadpleegd op 16 oktober 2020, van <https://www.wur.nl/nl/show-longread/Kringlooplandbouw-een-nieuw-perspectief-voor-de-Nederlandse-landbouw.htm>

⁹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (juni 2019), *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, p.11.

¹⁰ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (juni 2019), *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, p.10.

¹¹ *Kringlooplandbouw: een nieuw perspectief voor de Nederlandse landbouw*. (2020). Geraadpleegd op 16 oktober 2020, van <https://www.wur.nl/nl/show-longread/Kringlooplandbouw-een-nieuw-perspectief-voor-de-Nederlandse-landbouw.htm>

2.2 Kringlooplandbouw

Het systeem waar het kabinet naartoe wil veranderen is het kringlooplandbouwsysteem. Kringlooplandbouw kan op verschillende manieren worden uitgelegd. Zoals de term 'kringloop' suggereert gaat het in eerste instantie over het sluiten van kringlopen in de landbouw. Volgens Wageningen University & Research, de universiteit van Nederland die zich profileert met kennis en expertise op het gebied van klimaat en voedsel(productie), draait kringlooplandbouw om het principe dat alle biomassa optimaal gebruikt wordt. "De reststromen van de ene keten zijn de grondstoffen voor een andere keten."¹² Een andere term voor kringlooplandbouw is circulaire landbouw. Net als een circulaire economie gaat het om een landbouw die stoffen zoveel mogelijk hergebruikt. Het ministerie van LNV wisselt in beleidsdocumenten definities af. Op de door de Rijksoverheid in het leven geroepen website omtrent kringlooplandbouw omschrijft het ministerie kringlooplandbouw als een vorm van landbouw "waarbij zo min mogelijk afval vrijkomt, de uitstoot van schadelijke stoffen zo veel mogelijk worden beperkt en de eindproducten met zo min mogelijk verliezen worden benut."¹³

2.3 Ontwikkeling kringlooplandbouwbeleid

De belangrijkste (beleids)documenten in het kringlooplandbouwbeleid zijn het regeerakkoord, de visie 'Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden' en het realisatieplan 'Op weg met perspectief'. Daarnaast raken de besluiten die genomen zijn in het Klimaatakkoord ook aan het beleid.

2.3.1 Regeerakkoord

In 2017 presenteert de huidige regering het 'groenste regeerakkoord ooit'. Het kabinet wil onder meer klimaatverandering aanpakken en Nederland verduurzamen. Daarom wordt werk gemaakt van een ambitieus klimaatbeleid en verantwoordelijkheid genomen voor het klimaatakkoord van Parijs. Dit akkoord is ondertekend door 195 landen die daarmee hebben toegezegd om ernaar te streven de mondiale temperatuurstijging te beperken tot ruim onder de 2 graden Celsius. Namens de lidstaten heeft Europese Unie beloften gedaan om de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met 40 procent te verminderen ten opzichte van 1990. De Nederlandse regering is op dit gebied ambitieuzer en wil maatregelen nemen om een reductie van 49 procent te verwezenlijken. Een belangrijke rol voor het realiseren van de verduurzamingsopgave ziet de regering voor de landbouwsector weggelegd. Kringlooplandbouw is het sleutelwoord.¹⁴

De kringlooplandbouw is door een voorstel van coalitiepartij D66 in het regeerakkoord terechtgekomen.¹⁵ Het regeerakkoord is het eerste echte beleidsdocument waarin de intentie wordt uitgesproken om werk te maken van een kringlooplandbouw. Voor het regeerakkoord was de doelstelling wel opgenomen in integrale plannen om de economie om te vormen naar een circulaire economie.¹⁶

¹² Kringlooplandbouw. (2020). Geraadpleegd op 16 oktober 2020, van <https://www.wur.nl/nl/Dossiers/dossier/Kringlooplandbouw.htm>

¹³ Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (19 maart 2020). Wat is kringlooplandbouw? Geraadpleegd van <https://www.platformkringlooplandbouw.nl/wat-is-kringlooplandbouw>

¹⁴ Rijksoverheid (oktober 2017). *Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017-2021*, p. 44.

¹⁵ Louis Hoeks (6 december 2017). *D66: Kamermeerderheid voor overgang naar kringlooplandbouw*. FD.nl

¹⁶ Rijksoverheid (september 2016) *Nederland circulair in 2050*.

2.3.2 Visie 'Waardevol en Verbonden'

Het realiseren van een kringlooplandbouw is vervolgens een taak voor de vakminister. Kabinet Rutte III benoemt Carola Schouten (ChristenUnie) als de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Zij stelt zichzelf tot doel om de landbouwsector de omslag naar een ander landbouwsysteem te laten maken. Het ministerie van LNV werkt de plannen voor een kringlooplandbouw uit in de visie 'Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden' die in september 2018 wordt gepresenteerd. Deze visie is de start van het transitiebeleid en heeft een richtinggevende functie.¹⁷ Het dient als startpunt van de omslag naar kringlooplandbouw en geeft op deze op hoofdlijnen weer. Aandacht wordt besteed aan kenmerken van een kringlooplandbouw en welke randvoorwaarden nodig zijn om die te realiseren. De visie is echter geen blauwdruk en het is nog relatief onbekend hoe de uiteindelijke verandering er precies uit gaat zien, zo stelt Termeer (2019).

In de visie constateert de minister dat het huidige landbouwsysteem is gebaseerd op een lineair voedselsysteem. Dit systeem bestaat uit een keten waarin de actoren zo handelen dat ze er economisch het beste uitkomen. Volgens het ministerie kijken "de afzonderlijke partijen kijken nog onvoldoende naar het systeem als geheel."¹⁸ De omslag naar een kringlooplandbouw vereist dat deze actoren veranderen naar een geheel nieuw systeem waarin akkerbouw, veehouderij en tuinbouw de grondstoffen uit elkaars ketens en reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie en voedingsketens gebruiken. Resten zoals gewasresten, voedselresten, procesafval, mest en compost kunnen daarbij opnieuw worden benut of verwerkt tot nieuwe (hulp)producten. Daarnaast dienen kringloopbedrijven zo min mogelijk energie en zo veel mogelijk hernieuwbare energie te gebruiken. Het sluiten van kringlopen kan op verschillende niveaus: binnen een bedrijf, een regio, nationaal of grensoverschrijdend, al is lokaal gewenster dan regionaal of internationaal.¹⁹ Kortom, de overheid wil hiermee toe naar een landbouwsysteem met minimaal verlies van grond- en hulpstoffen.

Een speerpunt in het beleid is om verbinding te leggen tussen verschillende partijen die een rol hebben in de omslag naar kringlooplandbouw en ruimte geven aan de ambities en krachten van boeren en andere partijen. Het is namelijk "niet alleen de overheid die gaat bepalen"²⁰. De visie benadrukt dat de omslag naar kringlooplandbouw betrokkenheid en inzet van vele actoren vraagt, waarbij het creëren van maatschappelijk draagvlak een belangrijk doel is. De visie beslaat daarom (nog) geen concrete besluitvorming en herschikking van financiële middelen, maar heeft wel doorwerking op ander LNV-beleid, zoals de bodemstrategie en het mestbeleid, waarvoor de visie criteria formuleert.²¹

In de visie wordt het doel gesteld om de kringlopen van grondstoffen en hulpbronnen in 2030 op een zo laag mogelijk schaalniveau te hebben gesloten en tegelijkertijd internationaal gezien als koploper

¹⁷ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (september 2018). *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, p. 38.

¹⁸ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (september 2018). *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, p. 19.

¹⁹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (september 2018). *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, p. 21.

²⁰ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (september 2018). *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, p. 38.

²¹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (18 september 2018). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019, memorie van toelichting (kst-35 000 XIV nr.2).*

in kringlooplandbouw te fungeren. In de visie worden daartoe drie aanvullende randvoorwaarden geformuleerd. Ten eerste moeten boeren, vissers en tuinders een perspectief hebben op een goede economische positie. Ten tweede dient de waardering voor voedsel van de burger (individuele consumenten, horecaondernemers en anderen) groter te worden. Tot slot is de aandacht voor kennis en innovatie als belangrijk aangemerkt, zodat Nederland een belangrijke rol blijft houden in de vernieuwing van productiemethoden.²²

Reacties op het uitkomen van de visie

Aanvankelijk wordt positief gereageerd op de visie van de minister, zo is er veel lof over de visie en ze wordt geprezen om haar lef met “de faillietverklaring van het decennia oude landbouwmodel van winstmaximalisatie”.²³ Ook vanuit de agrarische sector zijn positieve geluiden. Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO), de grootste belangenbehartiger voor agrarisch ondernemers van Nederland, zegt bijvoorbeeld “dat de ideeën van de minister passen bij de ambities van veel boeren en tuinders”.²⁴ Volgens toenmalig voorzitter Marc Calon is het een visie die hen aanspreekt en waar ze graag over doorpraten met de minister. Naast deze positieve geluiden zijn er ook vragen over de invulling van de visie en is kritiek te horen. Critici vinden het onzeker hoe de omschakeling naar kringlooplandbouw gefinancierd wordt en vinden het onduidelijk wat er precies bedoeld wordt met een ‘eerlijke prijs’.²⁵ Kritiek is er bovendien op de haalbaarheid, zo zou het niet voor iedereen mogelijk zijn om ‘duurzaam’ te boeren.²⁶ Later noemt Sieta Van Keimpema, voorzitter van de Dutch Dairymen Board (vereniging van melkveehouders) en later ook bestuurslid van protestgroep Farmers Defence Force, in een opiniestuk van Trouw een kringlooplandbouw niet reëel. Volgens haar is het zwakke punt van de visie ‘de realiseerbaarheid’.²⁷

2.3.3 Richting een realisatieplan

Begin 2019 zet het ministerie stappen richting de realisatie van de visie. De minister stippelt een veranderingsstrategie²⁸ uit langs vier zogenaamde ‘sporen’: het spoor van de maatschappelijke beweging, het overheidsspoor, het regiospoor en het kennis-, innovatie- en onderwijsspoor. Hoe de realisatie van de visie er uiteindelijk uit gaat zien hangt grotendeels af van nadere afspraken die worden gemaakt met maatschappelijke partners. Naast de uitwerking van het realisatieplan lopen op dat moment al meerdere acties vanuit het Ministerie van LNV om samen met maatschappelijke partijen de transitie naar kringlooplandbouw verder uit te werken. Binnen het ministerie van LNV wordt bijvoorbeeld het programmateam Realisatie LNV-Visie opgericht. Daarnaast zet het ministerie in op diverse mogelijkheden voor agrariërs om hun stem te laten horen, te participeren en kennis te vergaren, bijvoorbeeld in een online loket. Deze ‘doe mee’ webpagina is ingericht om initiatieven met

²² Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (september 2018). *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, p. 20.

²³ Pieter Hotse Smit (10 september 2018). *Ook boer moet 'circulair' worden*. De Volkskrant.

²⁴ Pieter Hotse Smit (10 september 2018). *Ook boer moet 'circulair' worden*. De Volkskrant.

²⁵ Geertje Teunter (10 september 2018). *De boer moet beter op de natuur letten; Landbouw Koeien én vogels, zo wil de minister het zien*. NRC Handelsblad.

²⁶ Geertje Teunter (10 september 2018). *De boer moet beter op de natuur letten; Landbouw Koeien én vogels, zo wil de minister het zien*. NRC Handelsblad.

²⁷ Sieta van Keimpema (9 januari 2019). *Kringlooplandbouw is niet reëel*. Trouw.

²⁸ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (22 januari 2019). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019 (kst-35 000 XIV nr.72)*.

elkaar te verbinden en ervaringen en kennis te delen. Ondernemers kunnen met vragen terecht bij het zogenaamde Agroloket.²⁹

2.3.4 Realisatieplan 'Op weg met perspectief'

In de zomer van 2019 publiceert het ministerie van LNV het langverwachte realisatieplan 'Op weg met perspectief'³⁰. Dit realisatieplan is een verdere uitwerking van de visie waarin het ministerie onder meer expliciteert wat kringlooplandbouw inhoudt en concreter maakt wat nodig is voor een realisatie daarvan. Het realisatieplan benoemt daarnaast tijdspaden en wijdt verder uit over de 'randvoorwaardelijke doelen'. Deze randvoorwaarden stonden eveneens centraal in het visiedocument en hebben als doel condities te scheppen die een verandering mogelijk maken. Samenvattend hebben deze randvoorwaarden betrekking op de economische positie van boeren en tuinders, een veelzijdige en rijke natuur, de maatschappelijke waardering voor voedsel, een koploperspositie voor Nederland ten aanzien van productiemethoden, inspanningen op het gebied van kennis en innovatie en stimulerende wet- en regelgeving en verminderde regeldruk.³¹ In het plan doet de minister vooral een beroep op de innovatiekracht en het ondernemerschap vanuit de landbouwsector. Daarmee geeft ze gehoor aan een oproep van de sector om agrariërs met name ruimte en ondersteuning te bieden zodat zij zelf toe kunnen werken naar geprefereerde productiewijzen waarbij kringlopen gesloten zijn.³²

Het aangekondigde beleid in dit realisatieplan richt zich vooral op het bevorderen van precisielandbouw en innovatie op boerenerf, het bieden van meer experimenteerruimte, het EU-beleid richten op kringlooplandbouw, het benutten van overheidsgrond voor omschakeling, het mogelijk maken van samenwerking om reststromen te benutten, de boer belonen voor duurzaam produceren, belemmerende regels rond mest en afval wegnemen en het ondersteunen van korte ketens.³³ Het ministerie kondigt beleidsacties aan omtrent deze thema's en spreekt de ambitie uit om bestaand beleid bij te sturen (richting kringlooplandbouw). Ook is er een algemene reflectie over hoe de LNV-begroting hierbij past, iets wat bij de visie nog niet het geval was. Een groot deel van de gemoeide kosten zal uit de eigen zak van het ministerie moeten komen. Een eerste voortgangsreportage wordt aangekondigd in 2020 behorend bij het Realisatieplan LNV-visie 2030.³⁴

Reacties op het realisatieplan

Net als op de visie wordt ook op het realisatieplan verdeeld gereageerd. Zowel natuur- en milieuorganisaties als landbouworganisaties noemen het plan veelomvattend, maar concrete voorstellen ontbreken volgens hen nog te veel. Kritiek luidt vooral op het missen van concrete

²⁹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (22 januari 2019). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019 (kst-35 000 XIV nr.72)*, p. 9.

³⁰ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (juni 2019), *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*.

³¹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (juni 2019), *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, p.49.

³² Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (juni 2019), *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, p.7.

³³ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (juni 2019), *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, p.3.

³⁴ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (juni 2019), *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, p.70.

verdienmodellen voor boeren en tuinders.³⁵ Daarnaast zou Schouten moeilijke keuzes uit de weggaan. Sommige (landbouw)experts menen dat een ‘echte’ kringlooplandbouw ook vermindering van de veestapel en het terugdringen van de vleesconsumptie vraagt.³⁶ Maar daarover rept het realisatieplan niet.

2.3.5 Het Klimaatakkoord

Naast het regeerakkoord, de visie en het daaropvolgende realisatieplan wordt tevens vanuit het Klimaatakkoord aandacht besteed aan het thema kringlooplandbouw, omdat het kabinet wil dat de landbouw verduurzaamt zodat ze haar eigen klimaatambities kan waarmaken naar aanleiding van het Klimaatakkoord van Parijs. Bij de totstandkoming van het akkoord hebben verschillende partijen afspraken gemaakt aan zogenaamde sectortafels. Eén van deze tafels was de sectortafel ‘Landbouw en Landgebruik’. Bij de afspraken die zijn gemaakt in het akkoord is sterk rekening gehouden met de samenhang tussen de klimaatdoelen en (andere) doelen uit de visie ‘Waardevol en verbonden’ van LNV. In een kamerbrief zegt minister Schouten hierover: “De transitie naar kringlooplandbouw, die we gezamenlijk moeten volbrengen, zie ik als een noodzakelijke veranderstrategie om te komen tot een duurzame landbouw die daarmee ook de klimaat- en stikstofdoelen realiseert.”³⁷ Het definitieve Klimaatakkoord is net als het realisatieplan in de zomer van 2019 gepresenteerd (publicatie 28 juni 2019).

2.3.6 Kringlooplandbouw als oplossing voor meerdere opgaven

De kringlooplandbouw wordt deels gerealiseerd via ander beleid, bijvoorbeeld door wet- en regelgeving omtrent mest en bodem of fosfaatrechten. Het kringlooplandbouwbeleid is daarnaast ingebed in het klimaatbeleid en moet bovendien meerdere doelstellingen realiseren (dat is ook aangekondigd in de visie). De kringlooplandbouw wordt later bijvoorbeeld aangehaald als oplossing voor de stikstofproblematiek. In een kamerbrief van februari 2020 kondigt minister Schouten een pakket maatregelen aan om de stikstofcrisis het hoofd te bieden. Een voorbeeld is “een omschakelfonds voor boeren die willen omschakelen naar kringlooplandbouw.”³⁸ De reden hiervoor geeft de minister in een Kamerbrief met toelichting op de stikstofproblematiek. Volgens de minister kan de gewenste bijdrage van de landbouw aan de stikstofproblematiek niet los worden gezien van andere vraagstukken, zoals opgaven op het gebied van klimaat, luchtkwaliteit, gezondheid, bodem- en waterkwaliteit, biodiversiteit en dierenwelzijn: “Alleen een integrale aanpak leidt tot een toekomstvaste landbouw. Die aanpak is al ingezet op basis van de visie van het kabinet naar kringlooplandbouw.”³⁹

³⁵ Steven Musch (17 juni 2019). *Boeren moet duurzamer, voedsel wordt duurder*. NRC Handelsblad

³⁶ Mac van Dinther (18 juni 2019). *In Schoutens visie op landbouw ontbreekt vooral een echte visie*. De Volkskrant

³⁷ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (30 januari 2019), *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (kst-32 813 nr. 446)*, p. 6.

³⁸ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (7 februari 2020), *Problematiek rondom stikstof en PFAS (kst-35 334 nr. 44)*, p. 6.

³⁹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (7 februari 2020), *Problematiek rondom stikstof en PFAS (kst-35 334 nr. 44)*, p. 6.

2.4 Ontwikkelingen in de sector

Het huidige systeem kenmerkt zich door kostenverlaging, productieverhoging en schaalvergroting. Hierop was bovendien het (Europese) landbouwbeleid veel gericht. De laatste jaren is er veel reuring ontstaan in de landbouwsector. Minister Schouten heeft alleen al aan het begin van haar termijn veel werk gehad aan een aantal andere belangrijke zaken dan de omslag naar kringlooplandbouw. Voorbeelden zijn de ontdekking van een grootschalige mestfraude door boerenondernemers in 2017⁴⁰ en de invoering van een fosfaatrechtenstelsel in 2018 die voor een ingrijpende verandering zorgde voor de bedrijfswijze van veehouders. Veel veehouders tekenden daarom bezwaar aan tegen het nieuwe stelsel.⁴¹ Daarnaast treffen andere gebeurtenissen ondernemers in de sector. Een voorbeeld is de bezetting van een varkensstal door dierenactivisten in mei 2019. Dit leidde naast schrik bij de getroffen boer, tot frustratie bij andere boeren omdat zij het idee kregen dat de gewone boer op weinig bescherming vanuit de overheid kan rekenen. Dit was voor een groep boeren de reden om de actiegroep Farmers Defence Force (FDF) op te richten, die later een grote rol kreeg bij de boerenprotesten.⁴² Bovendien heeft de coronacrisis de landbouwsector net als andere sectoren hard getroffen. Veel boeren kunnen hun producten niet meer kwijt. Door het wegvallen van evenementen ontstond in juni bijvoorbeeld een enorm aardappelen overschot.⁴³

Deze zaken geven maar een klein deel weer van wat er in de sector speelt. Uiteraard kan hier veel uitgebreider over worden uitgeweid, maar dat is gezien de omvang van deze thesis niet mogelijk. In oktober 2019 vindt het eerste grote 'boerenprotest' naar aanleiding van de stikstofcrisis plaats. Vanwege de omvang van de mediaberichtgeving rondom deze protesten, worden de protesten nog wel uitgebreider toegelicht.

2.4.1 Frustratie om veestapel-uitspraak

Boeren trokken destijds massaal naar het Malieveld in Den Haag om te demonstreren tegen de uitspraak van D66-Kamerlid Tjeerd de Groot om 'de veestapel te halveren' in het kader van de stikstofproblematiek. Het blijkt voor veel boeren een druppel te zijn die de emmer deed overlopen. De Groot deed zijn 'halvering van de veestapel' uitspraak omdat volgens hem de landbouwsector een grote veroorzaker van de stikstofcrisis zou zijn. Daardoor moet ruimte komen voor de bouw van woningen. Het voorstel van De Groot volgt op een uitspraak van de Raad van State die een einde wil maken aan het soepele stikstof programma van de Nederlandse overheid, waardoor 18.000 projecten eventueel niet door zou kunnen gaan, onder andere de bouw van woningen, wegen en veestallen. Volgens D66 is 'de verhouding compleet zoek'. De partij wil boeren voor een keuze stellen: of overgaan op de kringlooplandbouw, of stoppen. Boeren moeten in beide gevallen financieel ondersteund worden.^{44,45}

⁴⁰ Bart Zuidervaat (26 januari 2018). *Boerendochter moet nu distels rooien*. Trouw.

⁴¹ *Fosfaatrechtenstelsel*. (2020, 27 mei). Geraadpleegd van <https://www.lto.nl/onderwerpen/fosfaatrechtenstelsel/>

⁴² Trouw (19 februari 2020). *FDF weet de 'strijders' online te verbinden*.

⁴³ Peter Winterman (15 april 2020). *650 miljoen euro coronasteun voor bloementelers en aardappelboeren*. Geraadpleegd van <https://www.ad.nl/politiek/650-miljoen-euro-coronasteun-voor-bloementelers-en-aardappelboeren~af359b45/>

⁴⁴ 'Ruimte voor woningbouw', *D66 wil veestapel halveren vanwege stikstofuitspraak* (9 september 2019). NRC Handelsblad.

⁴⁵ Dion Mebius (10 september 2019). *D66: veestapel halveren geeft de bouw lucht*. De Volkskrant

2.4.2 Boerenprotesten

De protestacties van de boeren kregen naam als de 'boerenprotesten' en werden georganiseerd door actiegroepen Agractie en FDF. Hoewel het voorstel van De Groot een directe aanleiding vormde, waren de acties met name gericht op het vragen van aandacht voor de positie van boeren in de maatschappij en de continu veranderende regelgeving.⁴⁶ Bovendien zeggen boeren het zat te zijn 'dat mensen in de Randstad hen hun wil opleggen'.⁴⁷ Later werden de stikstofrekenmodellen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) in twijfel getrokken en kon ook het RIVM protesten aan de deur verwachten.⁴⁸

2.4.3 Oprichting Landbouw Collectief

Eind 2019 verenigen dertien boerenorganisaties zich in het 'Landbouw Collectief' en presenteren minister Schouten eigen plannen om de stikstofcrisis aan te pakken. Het kabinet besluit echter een andere lijn te kiezen en komt in februari met een plan. Deze vereiste echter nog verdere concrete uitwerking.⁴⁹

In deze periode komt de stichting Mesdag Zuivelfonds met een alternatieve stikstofberekening. Volgens hun cijfers blijken dat de landbouw helemaal niet zoveel stikstof uitstoot als dat het RIVM beweert.⁵⁰ De cijfers van het Mesdag Zuivelfonds blijken later echter niet te kloppen. Dit komt door twee rekenfouten, laat het RIVM weten.⁵¹ Ook roept FDF deze maand op tot nieuwe protestacties. De protestgroep neemt een steeds radicalere toon aan. Dit gaat zover dat de minister op een gegeven moment gesprekken staakt en excuses eist.⁵² Ook dreigt het Landbouw Collectief hierdoor uiteen te vallen. Later besluit het Landbouw Collectief verder te gaan zonder het FDF.⁵³

2.4.4 Ontwikkelingen in de stikstofcrisis

De gesprekken tussen het Landbouw Collectief en het ministerie over de stikstofplannen lopen moeizaam. De organisaties betrokken bij het Landbouw Collectief⁵⁴ zeggen teleurgesteld te zijn dat de minister de gepresenteerde plannen naast zich neer heeft gelegd. In mei 2020 kondigt de minister aan de hoeveelheid eiwit in krachtvoer terug te schroeven per 1 september 2020. Dit betekent dat boeren hun veevoer moeten aanpassen, zodat het stikstofgehalte in het voer afneemt, waardoor de

⁴⁶ NOS. (1 oktober 2019). *Deze boeren leggen uit waarom ze demonstreren: 'Ik zit muurvast door dit beleid'*. Geraadpleegd van <https://nos.nl/collectie/13799/artikel/2304207-deze-boeren-leggen-uit-waarom-ze-demonstreren-ik-zit-muurvast-door-dit-beleid>

⁴⁷ Karel Smouter (16 oktober 2019). *'We zijn het zat dat mensen inde Randstad ons hun wil opleggen'; Boerenprotest*. NRC Handelsblad.

⁴⁸ Yvonne Hofs (11 oktober 2019). *Schipperen tussen natuur en landbouw*. De Volkskrant.

⁴⁹ Joost van Velzen (21 november 2019) *Boeren komen met plan tegen ammoniak-uitstoot*. Trouw.

⁵⁰ René Bouwmeester (19 februari 2020). *Mesdagfonds: 'Boeren dragen veel minder bij aan stikstofuitstoot'*. Nieuweoogst.nl.

⁵¹ NOS. (3 maart 2020). *RIVM: alternatieve stikstofcijfers Mesdagfonds kloppen niet*. Geraadpleegd van <https://nos.nl/artikel/2325682-rivm-alternatieve-stikstofcijfers-mesdagfonds-kloppen-niet.html>

⁵² Trouw (19 februari 2020). *FDF weet de 'strijders' online te verbinden*.

⁵³ Eric Reijnen Rutten (6 juni 2020). *Boeren niet meer samen aan tafel, collectief valt uiteen na onvrede over rol FDF*. De Gelderlander.

⁵⁴ Het Landbouw Collectief besluit in juni 2020 niet meer met elkaar samen te werken in de vorm van het Landbouw Collectief. De partijen konden geen overeenstemming bereiken over een 'structuur die past bij de huidige fase'. De betrokken organisaties blijven zich wel gezamenlijk sterk maken voor verschillende agrarische sectoren (*Landbouw Collectief gaat verder in andere vorm*. (4 juni 2020). Geraadpleegd van <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2020/06/04/landbouw-collectief-gaat-verder-in-andere-vorm>)

stikstofuitstoot afneemt. Daarnaast wordt 60 miljoen beschikbaar gesteld om varkensboeren uit te kopen. De uitgespaarde stikstofuitstoot zal grotendeels gebruikt worden voor de bouw van huizen en snelwegen in de buurt van natuurgebieden.

Vanaf het begin van de aankondiging van de veevoermaatregel is hij omstreden. Volgens het NRC Handelsblad zijn de boerenorganisaties het erover eens dat de uitstoot wordt bepaald wat het dier eet, maar verschillen over hoe het rantsoen het beste kan worden aangepast.⁵⁵ Melkveehouders beroepen zich op hun eigen vakmanschap en willen zelf bepalen wat ze hun dieren te eten geven. Dat het ministerie op de werkwijze van de boer ingrijpt, geeft aanleiding tot boosheid. Hierop organiseert FDF nieuwe (kleinere) protestacties door het hele land, die steeds radicalere vormen aannemen. Hoewel veel boeren zeggen achter de protestacties te staan is niet iedereen het eens met de toon die wordt gezet.⁵⁶ In augustus blijkt dat de veevoermaatregel te weinig reductie zal opleveren en gaat de maatregel van tafel. Boerenorganisaties reageren 'blij en opgelucht'.⁵⁷

2.5 Het netwerk

In dit onderzoek wordt een netwerkbenadering toegepast op de transitiecasus 'kringlooplandbouw'. Meerdere actoren zijn in verschillende samenstellingen in bovenstaande paragrafen al aan bod gekomen. In de praktijk is echter niet een eenduidig 'netwerk' aan te wijzen. Op de vraag 'wie zijn de actoren in het netwerk?' zijn namelijk meerdere antwoorden mogelijk vanuit verschillende perspectieven. Daarom wordt in deze paragraaf het 'netwerk' nader toegelicht en besproken over welke actoren het gaat en hoe zij zich tot elkaar verhouden in de netwerken.

2.5.1 De netwerken vanuit het perspectief van het ministerie van LNV

Het ministerie van LNV legt de nadruk op het leggen van verbindingen tussen verschillende partijen die een rol hebben in de kringlooplandbouw (zie 2.3.2). In de Visie 'Waardevol en Verbonden' wordt dat zelfs 'de sleutel tot succes' genoemd.⁵⁸ 'Samen' met partijen in de sector en andere belangrijke partijen zal de omslag naar kringlooplandbouw moeten worden gemaakt. In de beleidsdocumenten is verder te lezen wie hiermee bedoeld wordt. Groepen die veel aan bod komen zijn: boeren en tuinders, hun organisaties, keten- en of marktpartijen, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. Welke partijen worden aangesproken wisselt wanneer het gaat over verschillende onderwerpen van het kringlooplandbouwbeleid. Eveneens is samenwerking met medeoverheden onderdeel van de aanpak van het ministerie.⁵⁹ Deze samenwerking krijgt onder meer vorm in het 'Interbestuurlijk Programma'.⁶⁰ Omdat de focus van deze thesis ligt op sturing vanuit het ministerie van LNV wordt niet op regionaal niveau gekeken zover dat niks zegt over de (netwerk)aanpak van het ministerie.

⁵⁵ Karel Smouter (11 juli 2020). *Gematigde lobby moet wijken voor boerenpopulisme*. NRC Handelsblad.

⁵⁶ Karel Smouter (11 juli 2020). *Gematigde lobby moet wijken voor boerenpopulisme*. NRC Handelsblad.

⁵⁷ NOS. (19 augustus 2020). *Veevoermaatregel gaat van tafel, levert te weinig stikstofreductie op*. Geraadpleegd van <https://nos.nl/artikel/2344634-veevoermaatregel-gaat-van-tafel-levert-te-weinig-stikstofreductie-op.html>

⁵⁸ ⁵⁸ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (september 2018). *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, p. 38.

⁵⁹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (22 januari 2019). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019 (kst-35 000 XIV nr. 72)*, p.8.

⁶⁰ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (22 oktober 2018). *Natuurbeleid (kst-33 576 nr. 137)*.

In de visie en het realisatieplan wordt vaak genoemd dat een verandering teweeg moet worden gebracht in de hele keten en bij alle partijen die betrokken zijn bij de voedselvoorziening: van consument tot producent en alles wat daar omheen hangt, dus ook bijvoorbeeld financiers. De minister roept elk van die partijen om samen te werken aan een nieuw voedselsysteem. Het is echter de vraag in hoeverre bijvoorbeeld de consument zich ook onderdeel voelt van het netwerk en betrokken voelt bij het transitiebeleid.

Hoewel in de beleidsstukken van het ministerie van LNV de grootste nadruk lijkt te liggen op boeren en hun 'ketenpartijen', zoals supermarkten en veevoerbedrijven, probeert het ministerie een netwerk te bewerkstelligen van vooral agrarisch ondernemers. Om gaandeweg invulling te geven aan het begrip kringlooplandbouw, moet samenwerking tussen hen worden bevorderd, zo schrijft minister Schouten in een kamerbrief.⁶¹ Bovendien kondigt het ministerie in het realisatieplan aan dat het initiatieven van boeren, tuinders, vissers en andere betrokken gaat verbinden door middel van een online-loket 'Doe mee met de omslag naar kringlooplandbouw'.⁶² Tevens wil het ministerie offline partijen met elkaar verbinden die voor dezelfde uitdagingen staan: "Zo ontstaan nieuwe netwerken van partijen die stappen willen maken."⁶³

Kortom, vanuit het perspectief van het ministerie kunnen verschillende actoren kunnen verschillende actoren onder het netwerk worden geschaard:

- Direct:
 - Boeren en tuinders;
 - Keten- en marktpartijen;
- Indirect:
 - Boerenorganisaties;
 - Maatschappelijke organisaties;
 - Kennisinstellingen;
 - Consumenten.

2.5.2 Andere netwerken rondom het (kringloop)landbouwbeleid

In de praktijk blijken meerdere netwerken te bestaan, die niet per sé allemaal geïnitieerd worden door het beleid van het ministerie van LNV. Sommige actoren besluiten het heft in eigen handen te nemen om verduurzaming van de landbouw te bewerkstelligen en daarmee natuurdoelen te behalen. Het meest bekende voorbeeld is het Deltaplan Biodiversiteitsherstel, waarbij milieu- en natuurorganisaties, boeren(organisaties) en wetenschappers zich samen inspannen voor biodiversiteitsherstel. Dit plan

⁶¹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (22 januari 2019). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019 (kst-35 000 XIV nr.72)*, p.4.

⁶² Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (22 januari 2019). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019 (kst-35 000 XIV nr.72)*, p. 9.

⁶³ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (juni 2019). *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, p. 70.

wordt eind 2018 gepresenteerd aan minister Schouten, en is (volgens de minister) gelijkgesteld met haar visie over kringlooplandbouw.⁶⁴⁶⁵

Aan de andere kant ontstaat een netwerk van boeren die gefrustreerd is over het beleid van het ministerie van LNV en de stikstofcrisis. De boeren verenigen zich door actiegroepen als FDF en Agractie⁶⁶ (zie 2.4.2). Ze krijgen bij de organisatie van de boerenprotesten ondersteuning van andere boerenbelangenorganisaties zoals LTO. Opvallend aan de demonstraties is, dat het gaat om heel veel verschillende ‘soorten’ boeren die niet per sé met dezelfde problemen kampen. Op het malieveld staan niet alleen veehouders, maar ook akkerbouwers te demonstreren tegen uitspraken van de politiek over het halveren van de veestapel. Later verenigen deze organisaties in het Landbouw Collectief waarin zij bijvoorbeeld gezamenlijk in gesprek gaan met de minister over stikstofmaatregelen. Dit netwerk valt later gedeeltelijk weer uit elkaar, doordat de verschillende partijen het niet eens zijn over de ‘toon’ die wordt aangeslagen. Zo wordt FDF te radicaal beschouwt door de andere partijen. Hoewel niet meer formeel, bestaat nog steeds een vorm van meerdere boerenbelangenorganisaties.⁶⁷

Kortom, aan de ene kant ontstaan naast het beleid van het ministerie van LNV netwerken die vaart willen zetten achter de verduurzaming van de landbouw, bestaande uit boeren(organisaties), milieu- en natuurorganisaties, burgers, wetenschappers of combinaties van deze actoren. Aan de andere kant ontstaan netwerken van boeren(organisaties) om zich af te zetten tegen het beleid van het ministerie of hun ongenoegen hierover te uiten (in de vorm van bijvoorbeeld demonstraties) en later ook om met het ministerie in gesprek te gaan.

De omslag naar kringlooplandbouw vraagt medewerking van alle actoren in de voedselketen en steun van maatschappelijke organisaties en medeoverheden, maar omdat het beleid de grootste focus heeft op het creëren van een netwerk van boeren (en tuinders) ligt de focus in dit onderzoek voornamelijk op deze (actor)groep.

⁶⁴ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (11 februari 2019), *Natuurbeleid en biodiversiteit* (kst-26 407 33 576, nr. 114).

⁶⁵ Joop Bouma (13 maart 2019). *De maatschappij is nu aan zet*. Trouw.

⁶⁶ Karel Smouter (28 september 2019). *Wil de echte boerenleider nu opstaan?* NRC Handelsblad.

⁶⁷ Landbouw Collectief blijft samenwerken maar in andere vorm. (12 mei 2020). Geraadpleegd van <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2020/05/12/landbouw-collectief-blijft-samenwerken-maar-in-andere-vorm>

3. Theoretisch kader

Centraal in dit onderzoek staan de concepten ‘transities’ en ‘netwerkbenadering’, daarom is dit hoofdstuk opgedeeld in twee delen die deze concepten verder uitwerken. Het eerste deel begint met een introductie van het begrip transitie, om scherper te krijgen over wat voor soort transitie dit onderzoek gaat. Daarna worden verschillende kenmerken van een transitie uitgelicht, om in beeld te krijgen wat het sturen anders maakt (en lastiger) dan sturen op andere maatschappelijke vraagstukken. Kort wordt daarna stilgestaan bij transities in het kader van duurzame ontwikkeling, die tegenwoordig veel aan de orde van de dag zijn. Vervolgens wordt een blik geworpen op de stand van zaken van de transitieliteratuur: het onderzoeksveld dat zich bezighoudt met transities. Dan wordt ook het Multi-Level Perspectief geïntroduceerd, een prominent framework in dit veld. Dit framework wordt gebruikt om transities te begrijpen en te kunnen bestuderen. Daarna worden verschillende kritieken op dit framework besproken. Deze kritieken raken aan het begrijpen van ‘maatschappelijke beweging’, daarom wordt kort besproken wat het op gang brengen van maatschappelijke beweging bemoeilijkt en waarom sturing wenselijk kan zijn.

Het tweede deel besteedt aandacht aan het concept ‘netwerkbenadering’. Dit concept gaat verder in op het op gang brengen van maatschappelijke beweging. Ten eerste wordt uitgewerkt wat kan worden verstaan onder een netwerkbenadering. Ten tweede wordt toegelicht hoe het concept netwerkbenadering zich verhoudt tot transities. Ten derde worden ‘netwerken’ en ‘netwerkprocessen’ gedefinieerd om vervolgens verschillende condities te bespreken die volgens de literatuur bijdragen of voorwaarde zijn voor een effectief netwerk. Ten vierde besproken wat netwerksturing inhoudt en op welke manieren dan gestuurd kan worden. Tot slot wordt een analysekader opgesteld die gebruikt wordt om de netwerksturing te onderzoeken in de transitie naar kringlooplandbouw.

Het hoofdstuk sluit af met een deelconclusie waarin een antwoord wordt geformuleerd op de eerste drie deelvragen van deze thesis.

3.1 Transities

Het begrip *transitie* wordt breed gebruikt in verschillende wetenschappelijke disciplines. Zo heeft het betekenis in onder andere demografie (demografische transitie), ecologie (transities in ecosystemen), psychologie (transitie in ontwikkeling) en de natuurkunde (faseovergang van stoffen, in het Engels: phase transitions of substances). Hoewel al deze disciplines het begrip transitie anders hanteren en definiëren, hebben ze gemeen dat verwezen wordt naar transitie als het gaat over een overgang van toestand, situatie of evenwicht naar een andere (Loorbach, Frantzeskaki, & Avelino, 2017, p. 600). In transitieonderzoek, met auteurs als en Geels (2004), Rotmans (2005) Loorbach (2010), refereren transities naar veranderingen in complexe sociale systemen. Een transitie houdt dan een veranderingsproces in “van een systeemstatus naar een andere via een periode van niet-lineaire verstoringende verandering” (Loorbach et al., 2017, p. 605). Hierbij gaat het om grootschalige maatschappelijke veranderingen.

In de literatuur wordt ook veel gesproken over *socio-technologische transities*, waarbij techniek een grote rol speelt in de verandering naar een ander systeem. Maar daarbij wordt ook erkend dat het gaat om veranderingen langs andere dimensies: materieel, organisatorisch, institutioneel, politiek, economisch en sociaal-cultureel (Markarda, Ravenb, & Truffera, 2012, p. 956). Deze

systeemveranderingen behelzen dus niet alleen nieuwe technologieën, maar ook veranderingen in de markt, gebruikersnormen, beleid en culturele betekenissen (Geels, 2004). In dit kader wordt transitie daarom door Rotmans (2005, p. 11) gedefinieerd als “een structurele, maatschappelijke verandering die het resultaat is van economische, culturele, technologische, institutionele ontwikkelingen en ontwikkelingen in het milieu, die zowel elkaar beïnvloeden als versterken.”

Het ministerie van LNV beoogt met haar beleid een systeemverandering te realiseren. Dat maakt het beleid ‘anders’ dan ander beleid. Het hele systeem moet daarmee anders, en ook de heersende opvatting over het functioneren van de keten: van producent tot consument. Hier gaat het om het verwezenlijken van een heel nieuw systeem, wat inherent betekent dat een oud systeem achter gelaten moet worden (Loorbach D., 2010). Daarom is het beleid dat door het ministerie gevoerd wordt daadwerkelijk transitiebeleid. Andere voorbeelden van transities zijn veranderingen in de energievoorziening, huisvesting, mobiliteit, en gezondheidszorg (Loorbach, 2010, p. 166).

3.1.1 Kenmerken van transities

Inherent aan transities is dat ze onzeker en complex zijn, en zich voltrekken over een langere periode. Volgens Frantzeskaki et al. (2012) komt dit omdat transities inwerken op *persistente problemen*. Persistente problemen zijn een ‘nieuw’ soort *wicked problems* ofwel ongestructureerde problemen. Deze problemen zijn evenzeer uitermate complex en onzeker (Frantzeskaki et al., 2012, p. 21). Persistente problemen zijn problemen die meerdere oorzaak- en gevolgrelaties kennen en meerdere maatschappelijke domeinen en schaalniveaus beslaan. Voor deze problemen zijn geen kant-en-klare oplossingen. Onzekerheid over juiste oplossingen kan niet worden tegengegaan met meer kennis (Rotmans, 2005). De problemen zijn hierdoor ongestructureerd (Hisschemöller & Hoppe, 1995; Loorbach, 2010). Daarnaast zijn het problemen die al een langere periode in de samenleving bestaan. Ze zijn diep ingebed in maatschappelijke structuren en instituties, wat maakt dat ze persistent worden genoemd (Loorbach, 2010; Rotmans, 2005, Frantzeskaki et al., 2012). Volgens Rotmans (2005) kan, vanwege de aard van deze persistente problemen, ‘normaal beleid’ niet werken als oplossing.

Transities voltrekken zich dus om de condities om deze persistente problemen aan te pakken en zijn op die manier een ‘middel’ of ‘oplossing’. Het is echter vaak onduidelijk wat het einddoel van een transitie is of hoe het ‘eindresultaat’ eruit zou moeten zien. Volgens Frantzeskaki et al. (2012) zit hier een spanning. Hoewel het duidelijk kan zijn dat een verandering gemaakt moet worden richting duurzame systemen, is het nog *onzeker* hoe die systemen eruit moeten gaan zien. Wat nu precies duurzaamheid is, en hoe deze er uit ziet is betwistbaar (Frantzeskaki et al., 2012, p. 21). Bovendien voltrekken transities, net als het ontstaan van persistente problemen, over een *langere periode*. Het betreffen veranderingen die op een langere termijn plaatsvinden (Rotmans, 2005; Frantzeskaki & De Haan, 2009; Loorbach, 2010; Frantzeskaki et al., 2012). Rotmans (2005, p. 11) spreekt bijvoorbeeld over ‘minstens één generatie’ (25-50 jaar). Dit maakt transities onzeker: het is onduidelijk wat nu precies de doelstelling is en het is lastig om (voortijdig) op veranderingen te anticiperen.

Naast dat toegewerkt wordt naar nieuwe duurzame systemen, is er ook altijd sprake van een *proces van afbraak*. Veranderingen in systemen brengen inherent met zich mee dat bestaande systemen worden afgebroken of omgebouwd (Gunderson en Holling, in Loorbach, Frantzeskaki, & Thissen, 2011). Daarom zijn transities een bedreiging voor de bestaande configuraties van actoren die te maken

hebben met de persistente problemen. Transitiees zijn daarom niet meteen wenselijk of voordelig voor de samenleving als geheel (Loorbach et al., 2017, pp. 600-601).

Samenvattend, een transitie is een grootschalige, maatschappelijke verandering van een systeem naar een ander systeem. Deze verandering wordt beïnvloed door economische, culturele, technologische, institutionele ontwikkelingen en ontwikkelingen in het milieu. Transitiees worden ingezet als middel of worden aangedragen als oplossing bij persistente problemen. Daarbij zijn de doelstelling en richting van de transitiees vaak onduidelijk en onzeker. Transitiees voltrekken zich op lange termijn en werken zowel aan opbouw als aan afbraak. Dit maakt transitiees en het sturen op transitiees complex en onzeker.

3.1.2 Duurzaamheidstransitiees

Met name in het kader van *duurzaamheid* hebben transitiees steeds meer (wetenschappelijke) aandacht gekregen (Markada et al., 2012, p. 955; Loorbach et al., 2017, p. 600). Volgens Markada et al. (2012) komt dat doordat de actuele uitdagingen op het gebied van duurzaamheid (*sustainability challenges*) niet kunnen worden aangepakt binnen de huidige systemen. Deze bestaande systemen veranderen maar met kleine stappen en daarin vinden geen radicale vooruitgang plaats. Volgens Frantzeskaki et al. (2012, p. 21) zijn veel persistente problemen bovendien symptomen van een niet-duurzame samenleving. Daarom zijn fundamentele veranderingen, oftewel transitiees, nodig om een systeem duurzaam te maken.

Hoewel duurzaamheid steeds vaker het uitgangspunt is voor wetenschappelijk onderzoek naar transitiees is het een vaag begrip. Vaak wordt gerefereerd naar het concept 'duurzame ontwikkeling'. Dit is een lastig te definiëren concept, omdat het intrinsiek, normatief, subjectief en ambigu is (Rotmans, 2005, p. 22). Wanneer hiernaar wordt verwezen, bedoelt men vaak het doel om economische welvaart, sociale gelijkheid en ecologische kwaliteit in de maatschappij en voor komende generaties te waarborgen (Frantzeskaki et al., 2012, p. 20). Rotmans pleit bijvoorbeeld voor duurzaamheid en duurzame ontwikkeling als vooral normatieve raamwerken om transitiees te bestuderen. Gezien de doelstellingen van het kringlooplandbouwbeleid (zie hiervoor het hoofdstuk 2. Beleidskader), kan de transitie naar kringlooplandbouw ook worden geclassificeerd als een transitie binnen het kader van 'duurzame ontwikkeling'.

3.1.3 Transitieliteratuur en het multi-level perspectief (MLP)

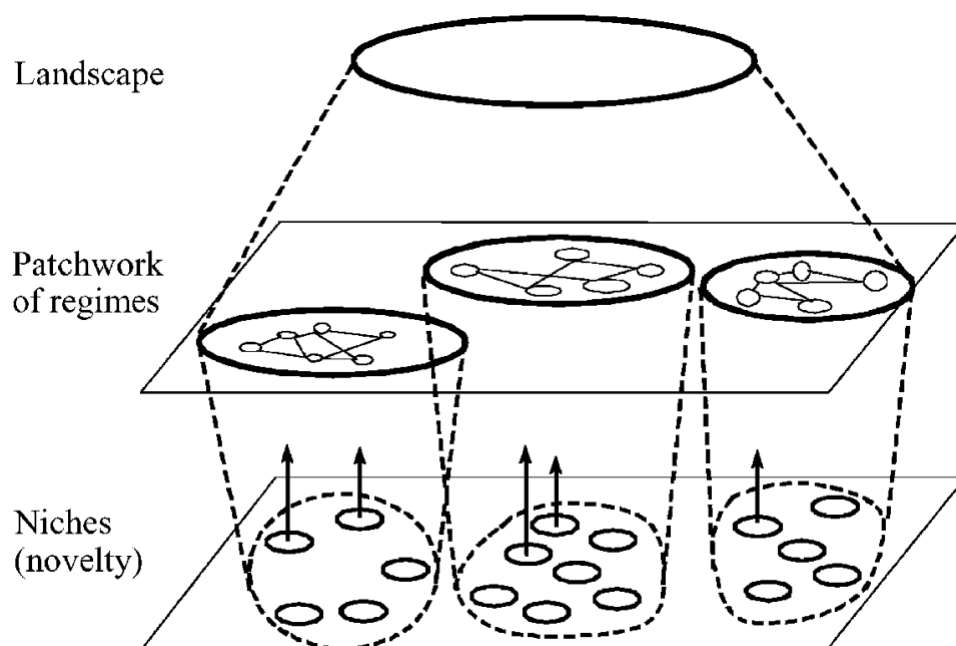
De wetenschappelijke literatuur die deze transitiees beschrijft, is multi- en interdisciplinair (Rotmans, 2005; Loorbach, 2010; Loorbach et al., 2017; Geels en Schot, 2007), met inzichten en kennis uit systeemanalyse, sociologie, bestuurskunde, geschiedenis, innovatiewetenschap, economie, bedrijfskunde en technologie (Rotmans, 2005, p. 4). Het transitieveld wordt steeds globaler en beslaat verschillende sectoren, (beleids)terreinen en sociale vraagstukken (Loorbach et al., 2017, p. 601). Volgens Loorbach et al. (2017, p. 601) heeft het veld de ambitie om transitiees beter te begrijpen, te kunnen anticiperen en sturen op 'onwenselijke' transitiees en te onderzoeken wat manieren zijn om gewenste transitiees te bevorderen en versnellen.

Het transitieveld is heel gevarieerd en er zijn allerlei verschillende perspectieven op transitiees. Toch zijn er veel overeenkomsten die samenkomen in ideeën over padafhankelijkheid, regimes, niches, experimenten en sturing. Een framework die deze begrippen samenbrengt is het *Multi-Level Perspectief* (MLP). Het MLP is het meest prominente en belangrijke framework in het transitieveld

(Svenson & Nikoleris, 2018; Geels, 2019). Dit framework neemt complexiteit van veranderingen in socio-technische systemen als uitgangspunt en werd door Rip en Kemp (1998) geïntroduceerd.

Het MLP bestaat uit drie levels: regimes, niches en de socio-technical landscape. Een *regime* is “een dominante en stabiele configuratie in een maatschappelijk systeem” (Frantzeskaki et al., 2012, p. 605). Voorbeelden zijn dominante technologieën, instellingen, routines en culturen. Daarentegen vinden in de *niches* radicale innovaties plaats. Dit is een groep die bezig is met bijvoorbeeld nieuwe technieken of andere productiewijzen. De *socio-technical landscape* bestaat uit externe factoren die druk kunnen uitoefenen op het samenspel van de andere twee levels. Transitie, in dit perspectief ook wel *regime shifts* genoemd, komen tot stand door processen in en tussen de levels. Het perspectief veronderstelt dat de innovaties die in de niches zijn ontstaan kunnen doorbreken als er druk wordt uitgeoefend door de landscape op de regimes. Regimes zullen door ontwikkelingen in de context een verhoogde hoeveelheid druk, stress, spanning en destabilisatie ervaren. Uiteindelijk zullen de configuraties in de regimes worden vervangen door praktijken uit de niches (Loorbach et al., 2017, p. 609; Geels, 2010, p. 495). De processen tussen en in de verschillende levels lopen langs verschillende dimensies. Voorbeelden van dimensies zijn markten, wet- en regelgeving, culturele betekenissen en infrastructuur. Verschillende actoren geven de processen vorm door hierover te leren, onderhandelen en coalities te bouwen (Geels, 2010, p. 495).

In dit perspectief staat dus de gedachte centraal dat (maatschappelijke) systeemveranderingen plaats vinden in en tussen de verschillende levels. Deze wisselwerking in en tussen de verschillende levels wordt weergegeven in figuur 1. Geels (2004) bracht een belangrijke bijdrage aan dit idee door te verklaren waarom transitie zich niet makkelijk voltrekken. Dit komt doordat maatschappelijke regimes zich kenmerken door *lock-in (mechanismen)* en *padafhankelijkheid*, en regimes georiënteerd op incrementele innovatie langs voorspelbare wegen (Geels, 2004 p. 910-911; Geels, 2010, p. 495; Loorbach et al., 2017, p. 609;).



Figuur 1: Multiple levels as a nested hierarchy (Geels F. W., 2002, p. 1261)

De beschrijving hierboven is uiteraard maar een zeer beknopte weergave van het MLP. Sinds zijn introductie in 1998 is dit perspectief uitgebreid met meer gedetailleerde kennis van onderliggende mechanismen en is er meer aandacht gekomen voor processen van afbraak. Daarnaast zorgen inzichten uit historische casussen voor reflecties op huidige transitieprocessen die zich voltrekken. Dat levert steeds meer theoretische kennis op. Hierdoor is er steeds meer begrip over verschillende patronen van veranderingen en wat die structurele veranderingen in complexe sociale systemen precies aandrijft (Loorbach, et al., 2017, pp. 609-610).

3.1.4 Kritiek op het MLP

Het MLP wordt geprezen om zijn flexibiliteit, omdat het toegepast kan worden op vele soorten transitieprocessen, en zijn nut bij het ontdekken van patronen in transitieprocessen en factoren die zorgen voor het veranderen van systemen (Svenson & Nikoleris, 2018). Echter, het framework krijgt ook veel kritiek. De kritiek is zowel ontologisch van aard (zie voor een uitvoerige bespreking hiervan bijvoorbeeld Geels, 2010) als meer normatief, zo is een kritiekpunt dat de transitieliteratuur weinig zegt over sociale duurzaamheid (ongelijkheid, armoede, werkcondities etc.) en vooral focus heeft op duurzaamheid van het milieu (Geels, 2019, p. 189). Geels (2010) bespreekt verschillende kritieken van meerdere auteurs en bestudeert de mogelijkheden voor toepassing op het MLP. Kritiek heeft onder meer betrekking op de gebrekkige aandacht voor de rol van *macht* in transitieprocessen en de afwezigheid van invalshoeken uit andere sociale theorieën naast die uit innovatiestudies. Geels (2019, p. 189) stelt dat het MLP inmiddels ook aandacht heeft voor politiek en cultuur en er vele disciplines ten grondslag liggen aan het MLP. Bovendien vergist deze kritiek zich volgens hem in de waarde van het technologie als startpunt voor het bestuderen van maatschappelijke systemen die veranderen.

Het MLP wordt hiernaast bekritiseerd voor de relatief summiere aandacht voor *agency*. Zo noemden Smith, Stirling, en Berkhout (2005) het MLP te 'functionalistisch'. Deze auteurs vinden het perspectief dat de transformatie van het regime te veel wordt voorgedaan als een monotoon proces, met een grote nadruk op het systeem. Hierbij is te weinig ruimte voor verschillen in de context en heerst er te veel nadruk op rationele acties en handelingen. Daarnaast beargumenteren zij dat de bestaande benaderingen te veel voorschrijvend en structureel zijn, dit laat nog veel ruimte over voor de analyse van *agency*. Markard et al. (2012) stellen dat strategieën van bedrijven en andere actoren in industrieën te weinig aandacht hebben gekregen in transitieonderzoek. Het concept *agency* en zijn conceptualisatie verdient volgens hen meer aandacht. Geels en Schot (2007) erkennen dat het inderdaad het geval is dat *agency* niet altijd tot haar recht komt in casestudies en figuren. Zij denken dat deze dynamieken eventueel goed zou kunnen worden aangetoond in uitvoerige single casestudies. Daarentegen is het volgens hen lastiger *agency* een plek te geven in het MLP omdat dit een globaal model is, dat het hele transitieproces in kaart wil brengen (die soms langer dan 50 jaar kunnen duren) (Geels & Schot, 2007, p. 415).

Svenson en Nikoleris (2018) beargumenteren dat het *agency*-probleem nog niet is opgelost. Het MLP kan te weinig verklaren hoe transitieprocessen verlopen en hoe ze tot stand komen. Volgens hen hebben naast *socio-cognitieve regels* ook *materiële structuren* (bijv. ruimtelijkheid, productieverhoudingen) een belangrijke rol. Daarom kan vanuit het MLP moeilijk worden begrepen waarom sommige systemen een langzamere verandering doormaken dan anderen, ondanks dat ze dezelfde veranderingen in normen en andere instituten ondergaan. Het gevolg hiervan is dat er geen aandacht is voor hoe verschillende actoren verschillende structurele capaciteiten en motivaties kunnen hebben. Zij stellen

voor om vanuit een meer kritisch realistische bril te kijken en hanteren een ander begrip van structuur en agency in het MLP. Empirische studies zouden meer focus moeten hebben op de onderliggende mechanismen van transitie, hoe ze zich tot elkaar verhouden, en onder welke condities ze zich voltrekken. Deze studies die transitie onderzoeken moeten daarom meer verklarend zijn en rekening houden met zowel het belang van materialistische relaties als macht, ruimte en agency (Svenson & Nikoleris, 2018, p. 472)

Kort samengevat, deze kritiek beschrijft de geringe aandacht voor de handelingen van actoren en hun posities. Het MLP bestudeert transitie te veel op systeemniveau en doet daardoor te weinig recht aan actoren die bezig zijn met de transitie of er mee te maken krijgen. Daarbij kan een focus vanuit alleen een systeemniveau ook niet verklaren waarom er geen beweging op gang komt die nodig is om een verandering te realiseren. De alinea hierboven illustreert de discussie over de rol van agency in het MLP, hieruit komt tevens naar voren dat een focus op agency en daarmee de handelingen van actoren een bijdrage kan leveren aan het begrijpen van de gang van transitie.

3.1.5 Maatschappelijke beweging

Vanuit een analytisch perspectief kan een onderscheid worden gemaakt tussen het transitieproces en hoe actoren het transitieproces beïnvloeden. Volgens Loorbach et al. (2017, p. 612) is de systeembenadering een goede basis en bovendien een mooi startpunt voor het ontdekken van de rol van agency, hoe agency de snelheid van de transitie beïnvloedt en hoe agency gestimuleerd kan worden om bij te dragen aan duurzaamheidstransities. Op die manier wordt verondersteld dat een relatie bestaat tussen de dynamieken en patronen in een systeem en de manier waarop actoren reageren en ook invloed uitoefenen. Door invloed uit te oefenen geven actoren richting aan maatschappelijke verandering (Loorbach, 2010, p. 166). Zo is het van belang dat alle relevante actoren - de overheid, kennisinstituten, maatschappelijke organisaties, bedrijven, - samen inspanningen verrichten en condities creëren om een transitie (richting een duurzaam systeem) mogelijk te maken. Volgens Rotmans (2005, p. 61) betekent dit dat actoren nieuwe rollen op zich zullen nemen, nieuwe praktijken zullen ontwikkelen en op een nieuwe manier zullen samenwerken.

Uit de transitieliteratuur blijkt dat padafhankelijkheid en lock-in mechanismen de veranderingsmogelijkheden voor actoren belemmeren (Geels, 2004). Wat maatschappelijke beweging extra moeilijk maakt omtrent duurzaamheidstransities is dat duurzaamheid een normatief doel is en daarnaast een *dilemma van collectieve actie*. Volgens Geels (2010, p. 507) betekent dit dat bij dit soort transitie altijd debat zal zijn over het relatieve belang van de milieuproblemen en dat private actoren geen direct belang of prikkel hebben om duurzaamheidsproblemen aan te pakken. Daarom zullen de publieke autoriteiten en het maatschappelijk middenveld belangrijke drivers blijven om dit soort transitie aan te wakkeren.

Om maatschappelijke veranderingen te weeg te brengen kan de overheid (alsmede private of non-profit partijen) sturen (Bovens & 't Hart, 2012, p. 54). Er zijn vele manieren om *sturing* te definiëren, maar onder sturing kan in ieder geval worden verstaan “een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context” (Kickert e. a., en In 't Veld geciteerd in Bekkers, 2012, p. 88). Net zoals duurzaamheid een normatief doel is, is de keuze tot overheidssturing ook normatief. De overheid kan verschillende redenen hebben om te willen sturen, voorbeelden zijn preventie van monopolies en kartels, productie van collectieve goederen en regulering van externe effecten (Bekkers, 2012; Bovens & 't Hart, 2017).

Het sturen op transitie door de overheid is eveneens het gevolg van een normatieve keuze. Dit geldt tevens voor het transitiebeleid van het ministerie van LNV; de minister heeft als doel de voedselvoorziening in de toekomst veilig te stellen en bij te dragen aan de klimaatopgave (zie hiervoor hoofdstuk 2. Beleidskader). Omdat dit onderzoek het beleid van het ministerie van LNV als uitgang neemt, ligt de focus op sturing door de overheid.

3.2 Netwerkbenadering

De netwerkbenadering is een aanduiding voor een sturingsfilosofie die de nadruk legt op samenwerking tussen organisaties om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Het idee hierachter is dat beleidsuitvoering geen kwestie is voor de overheid alleen, maar betrokkenheid vraagt van een groot aantal partijen: ambtenaren, bestuurders en politici, maar ook burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Een netwerk van actoren bepalen door samenwerking en interactie de kwaliteit van de uitkomst. Sturing heeft betrekking op het afstemmen van de relaties onderling en het beter vormgeven van de samenwerking (Bovens & 't Hart, 2012, pp. 97-98).

De netwerkbenadering is opgekomen als reactie op de tekortkomingen van andere (eerdere) stromingen in de bestuurskunde: Het (*Traditional*) *Public Administration* (klassieke, hiërarchische overheidssturing) en het *New Public Management* (nadruk op managerialisme). Daarnaast werd het idee dominant dat maatschappelijke vraagstukken bestaan in een netwerk en multi-actor samenleving (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014). Osborne (2006) beschrijft het *New Public Governance*-paradigma die zijn theoretische wortels in de sociologie en organisatiewetenschap vindt, in tegenstelling tot *Public Administration* (politologie en rechtswetenschap) en *New Public Management* (economie). In de bestuurswetenschap zijn allerlei concepten bedacht die eenzelfde benadering omvatten als het *New Public Governance*-paradigma, voorbeelden zijn *collaborative governance*, *integrative governance*, *connected governance*, *coproductie*, *joined up government* (Bovens & 't Hart, 2012, p. 375), *Public Value Governance* (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014) *policy network approach* (Klijn & Koppenjan, 2000), enzovoorts. Hoewel elke auteur een ander concept kan hanteren om netwerksturing aan te duiden en onderling nuances van verschil zijn, hebben al deze concepten dezelfde veronderstelling: er is sprake van een pluraliteit van actoren; de overheid is hier slechts één van. In deze thesis wordt gerefereerd naar de netwerkbenadering als overkoepelend concept.

Ondanks de nuances is de netwerkbenadering volgens Klijn en Koppenjan (2000) uitgegroeid tot een relatief uitgebreid, empirisch gefundeerd en geaccepteerd theoretisch framework. Met dit framework kunnen processen worden geanalyseerd en verklaard. Ook biedt het aanwijzingen voor manieren van sturen. De netwerkbenadering heeft oog voor het handelen van actoren in een netwerk en voor de onderlinge relaties tussen deze actoren. Een belangrijk kenmerk van netwerken is dat actoren onderling afhankelijk zijn van elkaar en niet beslissingen alleen kunnen maken (Klijn & Koppenjan, 2000; Khan, 2013). Daarom kan deze theorie ook een verklaring bieden voor het wel of niet op gang komen van maatschappelijke beweging, wat nodig is in een transitie. De netwerksturingsliteratuur brengt factoren naar voren die bijdragen of voorwaarde zijn voor een succesvol of effectief netwerk. Daarnaast kan de sturing van het netwerk door een (overheids)actor ook bepalend zijn voor de effectiviteit. De verschillende factoren zullen aan het einde van dit hoofdstuk aan bod komen, waarna een analysekader wordt gepresenteerd dat gebruikt is om de netwerksturing te onderzoeken in de

transitie naar kringlooplandbouw. Eerst wordt toegelicht hoe over netwerksturing wordt gedacht in de transitieliteratuur.

3.2.1 Transition governance: netwerken en transities

Onderzoek dat zich richt op het sturen van transities (*transition governance*) legt ook meer nadruk op het handelen van actoren. Transition governance combineert inzichten uit de (*meta-*) *governance* en *network governance* samen met inzichten uit het MLP. Volgens Loorbach et al. (2017) pleit transition governance in het algemeen voor meer gerichte strategieën, omdat het uitgaat van de idee dat verduurzamingsvraagstukken haaks staan op de sturingslogica van staten en markten. De gerichte strategieën zijn nodig om meer context-specifieke (transformatie) oplossingen mogelijk te maken die zijn ontwikkeld in multi-actor netwerken. Strategieën kunnen zowel gericht zijn op radicale innovaties als op het destabiliseren van bestaande regimes. (Loorbach et al., 2017, p. 613).

Loorbach (2012) initieerde een sturingsraamwerk voor het omgaan met transities: *transitiemanagement*. Volgens Van den Brugge, Loorbach en Rotmans (2005) is het essentieel bij transitiemanagement dat de inhoud expliciet wordt gekoppeld aan het proces zelf. De complexiteit van het systeem is bepalend voor het sturingsproces. Op basis van een inhoudelijke analyse kan bepaald worden welke sturingsmogelijkheden en sturingsinstrumenten ingezet kunnen worden. Op deze manier slaat transitiemanagement een brug tussen korte- en lange-termijn processen, tussen verschillende probleempercepties, tussen verschillende oplossingsrichtingen en tussen verschillende typen instrumenten (Van Den Brugge, Loorbach, & Rotmans, 2005, p. 6). Daardoor kan transitiemanagement omgaan met de onzekerheid die met transities gepaard gaan.

Transitiemanagement is volgens Van den Brugge et al. (2005) per definitie een multi-actor proces. Netwerksturing is in de aanpak van het transitiemanagement een onderdeel. Transitiemanagement richt zich op drie niveaus: strategisch, tactisch en operationeel. Op het tactische niveau faciliteert het transitiemanagement processen door een combinatie van netwerksturing en zelfsturing. Het doel hiervan is met name om te zorgen dat actoren hun eigen visie en positie herdefiniëren.

Volgens Frantzeskaki et al. (2012) brengt transitiemanagement twee kritieke implicaties voor sturing naar voren. Ten eerste wordt in de transitieaanpak de inherente ambiguïteit en onzekerheid van transities benadrukt en daardoor geframed als een continu proces van *learning-by-doing* en *doing-by-learning*. Ten tweede suggereert een transitieaanpak een omkering van *top-down governance*-vormen. Een meer open maar gestructureerde, experimentele en koplopers-georiënteerd proces is nodig. Transitiemanagement maakt dus gebruik van een netwerkbenadering, maar omvat meer dan dat. De reden hiervoor is dat bepaalde kenmerken inherent aan transities consistente sturing bemoeilijken. Netwerksturing kan een deel van de aanpak zijn om transitieprocessen op actorniveau aan te wakkeren.

Khan (2013) laat daarentegen zien dat een netwerkbenadering en transities niet altijd goed hand in hand gaan. Volgens deze auteur is er een opkomend onderzoeksveld van transitieonderzoek dat de nadruk legt op de rol van netwerken en netwerksturing om lange termijn transities te kunnen bewerkstelligen. Een vorm van netwerksturing kan echter wat implicaties met zich meebrengen. Dat toont hij aan door middel van een case-studieonderzoek naar een transitie naar een koolstofarme samenleving in een stedelijke setting. Hieruit bleek onder meer dat hoewel netwerksturing kan

bijdragen aan ontwikkelingen binnen de niches, het elitaire karakter van netwerken het risico met zich meebrengt dat niet-duurzame patronen in stand worden gehouden (Khan, 2013). Verwoord in het termen van het MLP-framework: netwerken die in de regimes bestaan zetten zich vooral in om het regime in stand te houden.

3.2.2 Netwerken en netwerkprocessen

Netwerkonderzoekers verschillen in hun definitie van een netwerk(proces). Hieronder volgen een aantal definities en worden de verschillen en overeenkomsten toegelicht. Volgens Bovens et al. (2012, p. 238) kunnen netwerken worden gezien als een verzameling knooppunten met relaties daartussen. Het gaat om de relaties tussen organisaties. Op deze manier kun je netwerken opvatten als een verzameling van organisaties. Dit is een ruime definitie van een netwerk. Veel netwerkliteratuur definieert netwerken in relatie tot beleid, ofwel beleidsnetwerken. Bovens et al. (2012, p. 124) omschrijven beleidsnetwerken in dat kader als “min of meer duurzame verbanden, waarin beleidsvoerders en andere partijen binnen en buiten het openbaar bestuur met elkaar overleggen en onderhandelen over beleid.”

Een veel nauwere definitie wordt gegeven door Sørensen en Torfing (2009, p. 236). Zij spreken over netwerken in relatie tot governance (*governance networks*). Op basis van een uitgebreide literatuurstudie definiëren zij netwerken als:

“A stable articulation of mutually dependent, but operationally autonomous actors from state, market and civil society, who interact through conflict-ridden negotiations that take place within an institutionalized framework of rules, norms, shared knowledge and social imaginaries; facilitate self-regulated policy making in the shadow of hierarchy; and contribute to the production of ‘public value’ in a broad sense of problem definitions, visions, ideas, plans and concrete regulations that are deemed relevant to broad sections of the population.”

Deze definitie omvat alle kenmerken die in de literatuur vaak aan governance networks worden toegeschreven (Sørensen & Torfing, 2009, p. 236). Uit deze definitie komt nadrukkelijk naar voren dat een netwerk bestaat uit wederzijds afhankelijke actoren met verschillende achtergronden die met elkaar interacteren. Hieraan voegen zij toe dat hoewel het netwerk niet formeel hoeft te zijn opgestart het gaandeweg verandert in een geïnstitutionaliseerde vorm met eigen regels, normen, gedeelde kennis en sociale denkbbeelden. Daarnaast faciliteren netwerken een zelfregulerend beleidsvormingsproces dat altijd verloopt in de 'schaduw van de hiërarchie', dit houdt in dat het proces min of meer wordt gestuurd door meer of minder betrokken publieke of private actoren. Zij hebben invloed op de autonomie van het netwerk. Tot slot draagt het netwerk bij aan het creëren van publieke waarde. Deze definitie is uitgebreid, maar laat goed zien dat netwerken op allerlei verschillende terreinen en in verschillende gebieden allerlei vormen aan kunnen nemen: formeel of informeel; intra- of interorganisatie; open of gesloten; stevig verweven of losjes gekoppeld; korte of lange levensduur; sectorspecifiek of maatschappij breed; bezig met beleidsformulering of beleidsuitvoering (Sørensen & Torfing, 2009, p. 237).

In het kader van het proces dat netwerken faciliteren, definiëren Ansell en Gash (2007, p. 544) dit veel nauwer dan Sørensen en Torfing (2009):

“A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets.”

Hier gaat het dus specifiek om een netwerk dat is opgezet of geïnitieerd door één of meer publieke instellingen of overheden. Daarnaast gaat het hier om een proces van collectieve besluitvorming waarin actoren betrokken worden (Ansell & Gash, 2007, p. 544). Deze definitie is te rigide voor dit onderzoek omdat het gaat om collectieve besluitvorming, terwijl dit onderzoek zich juist ook richt op de uitvoering van beleid en het creëren van maatschappelijke beweging.

Provan en Kenis (2008) hanteren een definitie van de term ‘netwerk’ die weer meer weg heeft van de definitie van Sørensen en Torfing (2009). Zij focussen zich op een groep van drie of meer autonome organisaties die samenwerken om niet alleen hun eigen doelen maar ook een collectief doel te realiseren. Deze netwerken kunnen op eigen initiatief van de netwerkleden zijn opgestart of zijn of verplicht of gecontracteerd door de overheid (Provan & Kenis, 2008, p. 3). Provan en Kenis (2008) leggen nadruk op de collectieve actie (doelen) die netwerken moeten realiseren en de sturing daarvan. Dat sluit bovendien meer aan bij een definitie van *collaborative governance* van Emerson, Nabatchi en Balogh (2011, p. 2), dat ook niet zozeer over een netwerk gaat maar over het proces dat in het netwerk plaatsvindt:

“The processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished.”

Deze definitie is breder inzetbaar en strekt verder dan de definitie van Ansell en Gash (2007), omdat het voorbij de focus op de publieke manager of de formele publieke sector gaat (Emerson et al., 2011, p. 3). Bovendien legt deze definitie de nadruk op collectieve actie, omdat het gaat over het betrekken van mensen voor een doel dat anders niet had kunnen worden bereikt. Het gaat zowel om het besluitvormingsproces als het management van de uitvoering. De definities van Provan en Kenis (2008) en Emerson et al. (2011) lenen zich veel beter voor deze thesis omdat in dit onderzoek een focus is op maatschappelijke beweging in transities en de acties die nodig zijn om een collectief doel, de transitie, te realiseren.

3.2.3 Een effectief netwerk

Zowel onderzoekers als professionals uit de praktijk zien het belang in van netwerken en de organisatie ervan. De voordelen van netwerk coördinatie in zowel publieke als private sector die worden genoemd zijn beter vermogen tot leren, efficiënter gebruik van middelen, meer capaciteit om complexe problemen aan te pakken, meer concurrentievermogen en betere diensten voor klanten en gebruikers (Provan & Kenis, 2008, p. 1). Veel onderzoek is gedaan naar wat netwerken effectief maakt en wat bijdraagt aan beter functioneren van netwerken. Toch is er veel onduidelijkheid over wat dan precies een effectief of succesvol netwerk is. Hier wordt ook niet altijd expliciet aandacht aan besteed (Sørensen & Torfing, 2009, p. 239). Provan en Milward (2001) noemen het evalueren van de effectiviteit van netwerken kritiek, omdat op deze manier kan worden vastgesteld of netwerken en de

organisatie daarvan bijdragen aan het creëren van waarde voor de gemeenschap. Zij onderscheiden drie niveaus waarop de effectiviteit van netwerken geëvalueerd kan worden: *community*, *network* en *organisation/participant*. Effectiviteit op deze niveaus kunnen ook elkaar beïnvloeden. Hoewel deze studie specifiek gaat over de publieke dienstverlening in de zorg, kan het inspiratie zijn voor de effectiviteit van (governance) netwerken in het algemeen (Sørensen & Torfing, 2009, p. 239).

Op het gemeenschapsniveau kan de effectiviteit worden beoordeeld aan de hand van de bijdrage die wordt geleverd aan de gemeenschap. Daarmee wordt de publieke waarde bedoeld die niet had kunnen worden geleverd door ‘losse’ organisaties, in plaats van een netwerk (Provan & Milward, 2001, p. 416). Provan en Milward (2001) zijn minder expliciet over wat het betekent als een netwerk effectief is op netwerkniveau. Ze wijzen erop dat als een netwerk effectief wil opereren de organisaties in het netwerk ook echt als één netwerk moeten optreden (Provan & Milward, 2001, p. 418). Op organisatie- of deelnemerniveau (ofwel actorniveau) moet het netwerk bijdragen aan voordelen voor de individuele deelnemende organisaties (Provan & Milward, 2001, p. 420). In deze thesis gaat het om het realiseren van maatschappelijke beweging zodat een transitie in gang wordt gezet. Daarom wordt voornamelijk gekeken naar het gemeenschapsniveau: het realiseren van collectieve activiteiten die nodig zijn voor de transitie. De andere niveaus kunnen echter ook van invloed zijn op dit niveau van netwerkeffectiviteit, daarom worden ook deze betrokken.

3.2.4 Kenmerken van een (succesvolle) netwerkaanpak

Netwerkonderzoekers kunnen dus verschillende (nauwere of bredere) definities van netwerken hanteren, en ook op verschillende manieren kijken naar wat een effectief of succesvol netwerk eigenlijk precies is. Toch beschrijven veel onderzoekers dezelfde of soortgelijke zaken die nodig zijn voor of bijdragen aan effectief netwerk of een succesvolle samenwerking. Zo identificeren Ansell en Gash (2007) na een intensieve literatuurstudie ‘kritieke variabelen’ die invloed hebben op de effectiviteit van *collaborative governance* en noemen ‘factoren’ die cruciaal zijn in het proces van samenwerking zelf. Effectiviteit heeft in deze studie betrekking op of de samenwerking tussen actoren ook functioneert (in termen van procesuitkomsten) (Ansell & Gash, 2007, p. 561). Hier gaat het dus om effectiviteit op netwerkniveau. Gebaseerd op literatuur en hun eigen begrip van netwerken en netwerksturing stellen Provan & Kenis (2008) ‘condities’ voor die bijdragen aan *network-level outcomes* van *network governance*. In dit kader definiëren zij netwerkeffectiviteit als “het behalen van positieve netwerk-level outcomes die normaal niet behaald hadden kunnen worden door individuele organisatiedeelnemers” (Provan & Kenis, 2008, p. 2). Emerson et al. (2012) komen aan de hand van verschillende conceptuele frameworks, onderzoeksbevindingen en praktijkgerichte kennis tot een integraal framework voor *collaborative governance*. Zij onderscheiden verschillende ‘drivers’ en ‘interactieve componenten’ die bijdragen aan de kwaliteit en effectiviteit van de samenwerking.

Gezamenlijk bestaan de studies van Ansell en Gash (2007), Provan en Kenis (2008) en Emerson et al. (2011) uit een talrijke hoeveelheid factoren die voorwaardelijk zijn voor effectieve netwerken en succesvolle samenwerking daarin. De factoren zijn met elkaar verbonden en kunnen elkaar versterken. Voor dit onderzoek is een selectie gemaakt uit deze uitgebreidere inventarisatie van de drie studies. Hierbij was het perspectief van de probleemstelling van dit onderzoek leidend: het ontbreken van maatschappelijke beweging in transities en het verklaren hiervan. De nadruk ligt op of actoren door het netwerk (of netwerksturing) (collectieve) actie gaan ondernemen die uiteindelijk bijdragen aan de transitie. De factoren die dus bepalend zijn voor het realiseren van

(veranderings)activiteiten door verschillende actoren zijn daarom opgenomen in dit onderzoek. Deze factoren worden voortaan ‘kenmerken van een (succesvolle) netwerkaanpak’ genoemd en zijn *wederzijdse afhankelijkheid, drijfveren voor individuele actoren om deel te nemen aan het netwerk, vertrouwen, evenwichtige verdeling van macht en middelen, doelconsensus, capaciteiten van het netwerk en institutioneel design*.

Wederzijdse afhankelijkheid

‘Wederzijdse afhankelijkheid’ wordt de ultieme reden genoemd voor partijen om te gaan samenwerken. Actoren moeten elkaar nodig hebben om iets te bereiken, en zijn daar niet alleen toe in staat (Emerson et al., p. 9). Ook Ansell en Gash (2007, p. 562) benadrukken het belang van wederzijdse afhankelijkheid. Deze conditie voor een (succesvolle) samenwerking zit ook al ingesloten in de definitie die Sørensen en Torfing (2009) hanteren voor een netwerk.

Drijfveren voor individuele actoren om deel te nemen aan het netwerk

De ‘motieven van actoren om deel te nemen aan een netwerk’ hangen volgens Ansell en Gash (2007) deels af van de verwachtingen over de resultaten van het netwerk. Het kan motiverend werken als stakeholders een directe relatie zien tussen hun deelname en concrete beleidsuitkomsten met resultaat. Daarentegen kan het juist demotiverend werken als stakeholders het idee hebben dat hun deelname vooral ceremonieel is of op basis van advies is (Ansell & Gash, 2007, p. 552). Emerson et al. (2011) onderscheiden interne en externe prikkels voor collectieve samenwerking. Interne stimulansen zijn bijvoorbeeld problemen, behoefte aan bepaalde middelen, belangen of kansen. Externe stimulansen kunnen situationele of institutionele crisissen zijn, bedreigingen of kansen. Deze prikkels kunnen zowel positief of negatief zijn, maar bewegen leiders en deelnemers om te gaan samenwerken (Emerson et al., 2011, p. 9). Emerson et al. (2011) geven specifieke aandacht aan *onzekerheid* als drijfveer voor gezamenlijke actie. Collectieve onzekerheid heeft dan betrekking op hoe maatschappelijke problemen moeten worden aangepakt. Er kan ook individuele onzekerheid zijn over of een alternatief dan samenwerking wel de gewenste resultaten oplevert. Onzekerheid kan groepen uiteindelijk aanzetten tot samenwerking om zo risico te verminderen, te verspreiden en te delen. Individuele onzekerheid is onder interne prikkels te scharen, collectieve onzekerheid onder externe prikkels.

Vertrouwen

In de netwerkliteratuur krijgt ‘vertrouwen’ een belangrijke rol toebedeeld in of een netwerk langere tijd kan blijven bestaan en of het netwerk effectief is (Ansell en Gash, 2007; Provan en Kenis, 2008, p. 9; p. 562; Emerson, 2011, p.13). Vertrouwen is een abstract begrip en wordt gebaseerd op reputatie en interactie uit het verleden. Provan en Kenis (2008, p. 9) hanteren een uitleg van vertrouwen als “de bereidheid om kwetsbaarheid te accepteren op basis van positieve verwachtingen over andermans intenties of gedrag.” Ze wijzen erop dat het juist de verdeling van vertrouwen van cruciaal belang is en of netwerkliden elkaar ook ‘terug’ vertrouwen. In een netwerk kan meer of minder vertrouwen zijn en dit vertrouwen kan ook alleen bij een kleinere groep actoren te vinden zijn (Provan & Kenis, 2008, pp. 9-10). De voorgeschiedenis van conflict/vijandschap van de samenwerking kan aan het niveau van vertrouwen bijdragen. Ansell en Gash (2007) noemen dit het aanvankelijke niveau van vertrouwen wat de nieuwe samenwerking kan hinderen of faciliteren. Daarentegen kan een voorgeschiedenis van vijandschap tussen actoren toch slagen wanneer er een hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid is tussen de actoren of er positieve stappen worden genomen om de lage mate van vertrouwen en

sociaal kapitaal tussen de actoren te herstellen (Ansell & Gash, 2007, pp. 553-554). Emerson et al. (2011) wijzen erop dat vertrouwen kan groeien naarmate partijen met elkaar samenwerken. Vertrouwen kan bijdragen aan een gedeeld begrip, legitimiteit en betrokkenheid van actoren bij de activiteiten in het netwerk (Emerson, et al., p. 13).

Evenwichtige verdeling van macht en middelen

De “verdeling van macht en middelen” hebben gevolgen voor de relaties in een netwerk. Zo wordt een machtsdisbalans vaak aangemerkt als probleem bij samenwerking. Ansell en Gash (2007) trekken de conclusie dat effectieve samenwerking gestaan wordt, dermate een significante disbalans in macht of middelen binnen het netwerk bestaat die ervoor zorgt dat belangrijke stakeholders niet op een betekenisvolle manier kunnen deelnemen. Dit kan alleen verholpen worden door een strategie van *empowerment* en representatie van benadeelde stakeholders (Ansell & Gash, 2007, p. 551).

Doelconsensus

De gedachte achter “overeenstemming over het doel” is dat wanneer actoren consensus hebben over het doel, zij beter samenwerken en daardoor betere resultaten leveren dan wanneer er conflict is (Provan & Kenis, 2008, pp. 11-12). Volgens Emerson et al. (2011) zijn gezamenlijke acties veel moeilijker te bereiken als gedeelde doelen expliciet worden gemaakt (Emerson et al., 2011, p. 18). Ansell en Gash (2007) geven aan dat actoren een gedeeld begrip moeten ontwikkelen van wat collectief bereikt kan worden. Dit wordt dan ook wel een gemeenschappelijke missie genoemd (Ansell & Gash, 2007, p. 560).

Capaciteiten van het netwerk

Emerson et al. (2011) refereren ook wel naar *capacity for joint action*: het netwerk moet samen nieuwe capaciteiten ontwikkelen om de gewenste *outcomes* te realiseren (die afzonderlijke organisaties niet hadden kunnen verwezenlijken). Capaciteiten kunnen bijvoorbeeld kennis en middelen zijn. Provan en Kenis (2008) spreken over capaciteiten in de zin van het hebben van bepaalde competenties als voorwaarde voor een effectief netwerk. Deze competenties moeten dan ook passen bij de manier waarop het netwerk gestuurd wordt. Dat kan vervolgens in tweeën gesplitst worden. Ten eerste speelt binnen het netwerk de aard van de taak een grote rol, oftewel hetgeen wat het netwerk ook daadwerkelijk moet doen of bereiken. Wanneer het voor de taak nodig is dat de activiteiten van verschillende actoren slim gecombineerd moeten worden, dan zijn daar coördinerende competenties voor nodig. Ten tweede vraagt de context van het netwerk ook in meer of mindere mate competenties. Een voorbeeld van een contextfactor zijn veranderende wet- en regelgeving. Dit vraagt een bepaalde sturing van een actor die daar mee om kan gaan (Provan & Kenis, 2008, pp. 12-13).

Institutioneel design

‘Institutioneel design’ (of een procedurele en institutionele arrangementen) heeft betrekking op de vormgeving van de samenwerking die cruciaal zijn voor de procedurele legitimiteit van het proces. Het kan bijvoorbeeld gaan om basisprotocollen en basisregels voor samenwerking (Ansell & Gash, 2007, p. 555). Emerson et al. (2012, p. 15) spreken in dit geval over procedurele en institutionele arrangementen die nodig zijn om de herhaalde interactie plaats te laten vinden. Een open en inclusief proces kan bijdragen aan de effectiviteit van de samenwerking in het netwerk.

3.2.5 Sturing op effectiviteit van een netwerk

Een belangrijke factor dat ook wordt toegewezen aan een succesvol netwerk is leiderschap, zowel voor de opzet als voor de outcomes (Ansell & Gash, 2007, p. 554; Emerson et al., 2011, p. 9, p. 15). Sørensen en Torfing (2009) beargumenteren dat om te komen tot een effectieve en democratische sturing door network governance, *metagovernance* nodig is door politici, publieke managers en/of andere relevante actoren. Metagovernance kan breed gedefinieerd worden als de *governance van governance* (Sørensen & Torfing, 2009, p. 245), ofwel de (overheids)sturing van sturing. Het gaat om een proces waarbij actoren activiteiten van een netwerk proberen te coördineren, combineren, faciliteren en vormen. Aan de hand van het werk van meerdere auteurs komen Sørensen en Torfing (2009, p. 246) tot een precieze definitie van metagovernance:

“a reflexive, higher order governance involving: (1) the production and dissemination of hegemonic norms and ideas about how to govern and be governed; (2) political, normative and context-dependent choices among different mechanisms of governance, or among different combinations of governance mechanisms; and (3) the strategic development of particular institutional forms of governance in order to prevent dysfunctions and advance particular political goals.”

Hierbij gaat het om een hogere vorm van sturing waaraan een samenhangende set van normen en ideeën ten grondslag liggen over hoe er moet worden gestuurd. Daarnaast is sprake van politieke, normatieve en contextafhankelijke keuzes omtrent verschillende vormen van governance. Tot slot zijn strategische afwegingen mogelijk bij de vormgeving van de sturing om zo te voorkomen dat netwerken disfunctioneren en te zorgen dat bepaalde politieke doelen behaald worden.

Metagovernance kan zowel verricht worden door (meerdere) publieke of private partijen. Echter, publieke autoriteiten zijn vaak geschikt hiervoor vanwege hun democratische legitimiteit en speciale middelen. Als *metagovernor* oefenen publieke autoriteiten macht uit terwijl ze tegelijkertijd de verantwoordelijkheid van sturing delen met andere netwerkactoren. De belangrijkste uitdaging voor publieke metagovernors is om te zorgen dat ze niet de autonomie van de actoren in het netwerk wegnemen. In plaats van sturen door regels, sancties en eisen, moeten publieke autoriteiten andere vaardigheden inzetten zoals politieke competenties en de mogelijkheid tot beïnvloeding van de besluitvorming. Tegelijkertijd moeten de netwerken indirect gestuurd worden zodat de acties van de netwerkactoren in lijn zijn met doelen die gedefinieerd worden door de metagovernor (Sørensen & Torfing, 2009, p. 246). Sørensen en Torfing (2009) stellen verschillende methoden voor die politici of publieke managers kunnen inzetten om metagovernance toe te passen in governance networks: *network design*, *network framing*, *network management*, *network participation*. Deze methoden worden concreet omschreven door Sørensen en Torfing (2009) en geven daarom handvatten om op de sturing van het ministerie van LNV te reflecteren in deze thesis. Ze worden hieronder toegelicht.

Network design

Het doel van ‘network design’ is om de omvang, karakter, compositie en institutionele procedures van een netwerk te beïnvloeden (Sørensen & Torfing, 2009, pp. 246, 248). Dit sluit goed aan bij het kenmerk ‘institutioneel design’. De metagovernor kan hierop dus invloed uit oefenen, door bijvoorbeeld bepaalde actoren wel of niet bij het netwerk te betrekken.

Network framing

Door 'network framing' toe te passen kan de metagovernor politieke doelen, fiscale condities, legale basis en de verhaallijn beïnvloeden (Sørensen & Torfing, 2009, pp. 246, 249). Framing van het netwerk is een doorgaand proces met het doel om de interactie tussen actoren in het netwerk te beïnvloeden. Dit sluit goed aan bij 'motieven van individuele actoren' en 'doelconsensus', metagovernors kunnen framing namelijk toepassen om actoren te overtuigen van de noodzaak van gezamenlijke actie en de verwachtingen over het doel samen te brengen.

Network management

Doot middel van 'network management' (netwerkmanagement) probeert de metagovernor de spanningen te verminderen, de conflicten op te lossen, bepaalde actoren mondiger te maken en de transactie kosten te verlagen. Daarnaast kan de metagovernor verschillende soorten materiële en immateriële middelen faciliteren (Sørensen & Torfing, 2009, pp. 247, 250). Netwerkmanagement kan bestaan uit interactie en dialoog met het netwerk. Dit sluit aan bij 'vertrouwen'. Door het toepassen van netwerkmanagement kan deze worden hersteld of opgebouwd. Daarnaast kan de metagovernor het netwerk op verschillende wijzen ondersteunen, dat sluit aan bij de 'capaciteiten van het netwerk'. De metagovernor kan de actoren hierin namelijk sterken. Als laatst sluit netwerkmanagement tevens aan bij een 'evenwichtige verdeling van middelen en macht', omdat de metagovernor sommige actoren bijvoorbeeld mondiger kan maken.

Network participation

Door middel van 'network participation' oefent de metagovernor invloed uit op de beleidsagenda, het scala aan haalbare opties, de veronderstellingen voor besluitvorming en de onderhandelde beleidsuitkomsten (Sørensen & Torfing, 2009, pp. 247, 250-251). Dit laatste hulpmiddel is bovendien gelijk het meest complex, omdat de metagovernor één van de deelnemende actoren wordt van het netwerk. Toch kan het veel helpen omdat er een gedeeld eigenaarschap bestaat. Dit kan eraan bijdragen dat het gevoel ontstaat dat het netwerk ertoe doet, wat bijdraagt aan de betrokkenheid van andere actoren.

3.2.6 Analyse kader

Het theoretisch kader vormt de basis voor de lens waarmee de transitie naar kringlooplandbouw wordt bestudeerd en waarvandaan verklaringen worden gezocht voor het uitblijven van de gewenste beweging of (collectieve) acties. Uit de netwerk literatuur komen zeven kenmerken naar voren die bepalend zijn voor een (succesvolle) netwerkaanpak. In deze thesis worden deze kenmerken gebruikt om te kijken in hoeverre er sprake is van een (effectieve) netwerkaanpak in het beleid en de praktijk van de kringlooplandbouw. Deze zeven kenmerken dragen daarom bij aan de vraag of een netwerkbenadering een verklaring kan bieden voor het uitblijven van de gewenste transitie. Daarom worden ze op de volgende wijze gebruikt in dit onderzoek:

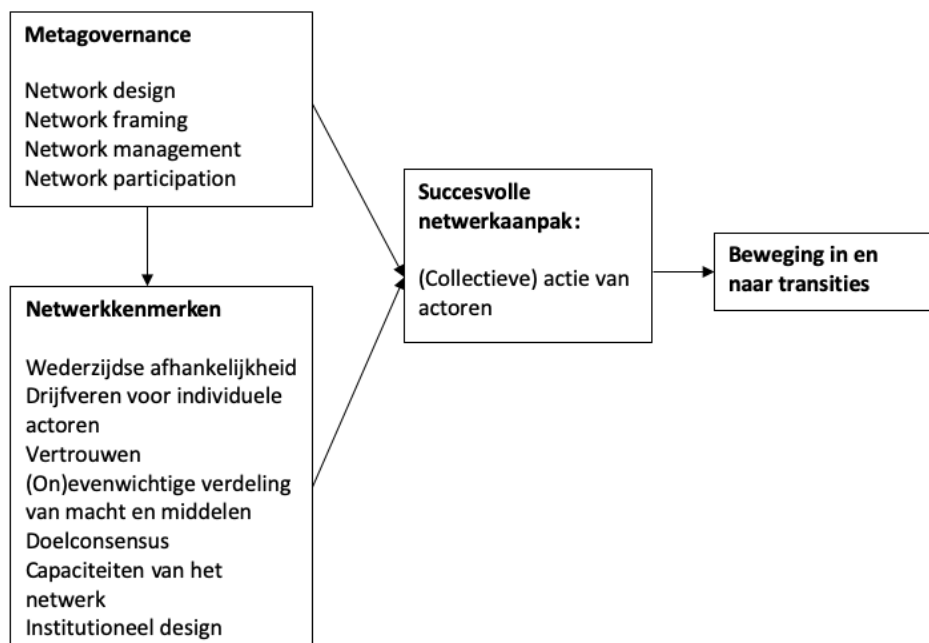
- Wederzijdse afhankelijkheid: de mate waarin actoren afhankelijk van elkaar zijn om bepaalde doelen te bereiken.
- Drijfveren voor individuele actoren om deel te nemen aan een netwerk: de mate waarin sprake is van positieve of negatieve redenen voor actoren om deel te nemen aan het netwerk
- Vertrouwen: de mate waarin actoren positieve verwachtingen van elkaar hebben en zich kwetsbaar opstellen.

- Evenwichtige verdeling van macht en middelen: de mate waarin er sprake is van een evenwichtige balans van macht en middelen tussen actoren is.
- Doelconsensus: de mate waarin actoren overeenstemming hebben over het doel
- Capaciteiten van het netwerk: de mate waarin het netwerk over capaciteiten beschikt die nodig zijn voor het te realiseren doel.
- Institutioneel design: de mate waarin het netwerk op een wijze is vormgegeven die past bij verwachtingen vanuit het netwerk.

Bovendien zijn meerdere manieren in de literatuur te vinden die aanwijzingen geven voor het sturen van een netwerk. Ook deze dragen bij aan het succes van het netwerk. Deze methoden worden op de volgende wijze ingezet in dit onderzoek:

- Network design: de mate waarin de sturende actor invloed uitoefent op het (institutioneel) design van het netwerk.
- Network framing: de mate waarin de sturende actor de interactie tussen actoren beïnvloedt.
- Netwerkmangement: de mate waarin de sturende actor de relaties in het netwerk beïnvloedt en het netwerk faciliteert.
- Network participation: de mate waarin de sturende actor deelneemt aan het netwerk en een mate van gevoel van gedeeld eigenaarschap creëert.

In deze thesis wordt bekeken waarom actoren (niet) gaan veranderen richting een ander (gewenst) systeem; beweging in en naar een transitie. Hierbij gaat het om een collectief doel. Een (effectieve) netwerkaanpak zorgt ervoor dat een netwerk van actoren (collectieve) actie gaan realiseren. Een (succesvolle) netwerkaanpak kan daarom zorgen voor de benodigde maatschappelijke beweging in transities. Het analysekader kan worden weergegeven in een conceptueel model (zie figuur 2).



Figuur 2. Conceptueel model van een netwerkaanpak voor beweging in en naar transities.

3.3 Deelconclusie

In dit hoofdstuk zijn de concepten 'transitie' en 'netwerkbenadering' verder uitgewerkt en de verbanden tussen de concepten toegelicht. Hierdoor kan nu antwoord worden gegeven op de eerste drie (theoretische) deelvragen van dit onderzoek.

Deelvraag 1: Wat is een transitie en welke implicaties heeft dit voor overheidssturing die gericht is op het bewerkstelligen ervan?

Een transitie is een grootschalige, maatschappelijke verandering van een systeem naar een ander systeem. Economische, culturele, technologische, institutionele ontwikkelingen en ontwikkelingen in het milieu hebben invloed op deze systeemverandering. Kenmerken van transities zijn de relatie met persistente problemen, complexiteit, onzekerheid, onduidelijkheid over de richting, en de lange termijn periode. Zowel processen van opbouw als afbraak spelen een grote rol bij de voltrekking van transities. Het gevolg hiervoor is dat sturing (door de overheid) op transities complex en onzeker is. 'Normaal beleid' voldoet niet.

Deelvraag 2: Welke uitgangspunten liggen er volgens theorieën behorend tot een netwerkbenadering ten grondslag aan een succesvolle sturing van netwerken?

Een netwerkbenadering is een sturingsfilosofie waarbij de gedachte centraal staat dat de overheid niet de enige actor is die maatschappelijke vraagstukken kan oplossen. Een netwerk bestaat uit (relaties tussen) meerdere actoren. Voor de netwerkbenadering zijn in de literatuur vele verschillende concepten bedacht die een soortgelijk idee inhouden. Ondanks al deze verschillen biedt de netwerkbenadering verklaringen voor hoe processen zich voltrekken. Daarnaast biedt zij aanwijzingen voor (succesvolle) manieren van sturen. Op basis van de literatuur zijn zeven kenmerken toegelicht die bepalend zijn voor een (succesvolle) netwerkaanpak en vier sturingsmethoden geïdentificeerd die een (sturende) actor kan inzetten om de (succesvolle) aanpak te versterken. Deze dragen bij aan het inzicht over wat een effectieve netwerkaanpak maakt. De kenmerken zijn wederzijdse afhankelijkheid, drijfveren voor individuele actoren om deel te nemen aan het netwerk, vertrouwen, evenwichtige verdeling van macht en middelen, doelconsensus, capaciteiten van het netwerk en institutioneel design. De verschillende manieren van sturing zijn network design, network framing, netwerkmanagement en network participation.

Deelvraag 3: Welke verklaringen voor het uitblijven van effecten van overheidssturing biedt de netwerkbenadering, specifiek bij transities?

Een transitie voltrekt zich als (genoeg) actoren gaan veranderen richting het beoogde systeem, daarmee hebben ze een gemeenschappelijk doel. Een netwerkbenadering richt zich op het bewegen van actoren in netwerken. Het netwerk is in het geval van een transitie effectief als de actoren (collectieve) acties ondernemen die bijdragen aan de systeemverandering. Zoals hierboven beschreven zijn vanuit de netwerkliteratuur een aantal kenmerken te onderscheiden die verklaren waarom een netwerk of netwerksturing wel of niet effectief is en op die manier kunnen verklaren waarom een gewenste collectieve actie uitblijft. Het wel of niet, in meer of mindere mate aanwezig zijn van deze condities kan een verklaring bieden voor het uitblijven van beweging in transities.

4. Methodologie

In dit hoofdstuk worden de toegepaste methoden toegelicht en de methodologische keuzes verantwoord. Ten eerste wordt de onderzoeksstrategie geëxpliceerd. Ten tweede worden de methoden van dataverzameling - beleidsdocumenten, krantenartikelen en interviews - besproken. Hierop volgend wordt ten derde toegelicht hoe deze data zijn geanalyseerd. Ten vierde komt de operationalisering van de concepten aan bod. Dit zijn de concepten die zijn voortgekomen uit de literatuur over netwerkbenadering en worden weergegeven in het conceptuele model in het vorige hoofdstuk. Tot slot wordt aandacht besteed aan de methodologische kwaliteit van het onderzoek, door de validiteit en betrouwbaarheid te verantwoorden.

4.1 Onderzoeksstrategie

De doelstelling van dit onderzoek is om een bijdrage te leveren aan de inzichten over transities, door verklaringen te bieden voor het uitblijven van maatschappelijke beweging ondanks pogingen van een sturende actor. De focus ligt hierbij op het actorniveau, waardoor gekozen is om het vraagstuk te bestuderen vanuit een netwerkbenadering. Daarmee is het allereerst een verklarend onderzoek, omdat het nadrukkelijk verklaringen in beeld wil brengen voor het uitblijven van de benodigde beweging van actoren in transities. Daarnaast is dit een exploratief onderzoek, omdat deze verklaringen inzichtelijker maken welke mechanismen op microniveau spelen in transities. Zo wordt bijgedragen aan de ideeën over waarom sommige transities niet op gang komen.

Het is gebruikelijk om in de sociale wetenschap een onderscheid te maken tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek (Bryman, 2016, p. 31). Deze thesis heeft een *kwalitatieve aard*, omdat het reflecteert op sociale processen die spelen op actorniveau en als doel heeft deze processen te begrijpen. De ervaringen van betrokken actoren zijn daarom het uitgangspunt. In tegenstelling tot kwantitatief onderzoek gaat kwalitatief onderzoek uit van de veronderstelling dat de sociale werkelijkheid kan worden begrepen door middel van interpretatie. Door interpretatie kan betekenis worden gegeven aan de sociale processen die spelen. De achterliggende gedachte is dat sociale constructen tot stand komen aan de hand van interacties tussen personen (Bryman, 2016, p. 375). Dit geldt ook voor de casus kringlooplandbouw die wordt bestudeerd in dit onderzoek. Door middel van de ervaringen en interpretaties van verschillende actoren wordt inzicht verkregen in deze processen.

Daarnaast hanteert dit onderzoek voornamelijk een *deductieve aanpak*, omdat vooropgezette concepten worden gebruikt om de empirische data te begrijpen (Yin, 2016, p. 131). Daarop wordt verder in dit hoofdstuk, bij de 'operationalisering' en 'data-analyse' verder ingegaan.

Het onderzoeksdesign dat aan de grondslag ligt van dit onderzoek is een *single casestudie*. Dit houdt in dat één bepaalde casus dieper wordt uitgediept. Een casestudie geeft de mogelijkheid om de complexiteit van een specifieke casus in beeld te brengen. Een casus kan refereren naar een locatie, bijvoorbeeld een gemeenschap of organisatie (Bryman, 2016, p. 60). In dit onderzoek is het onderwerp van de casus een beleidskwestie: de transitie naar kringlooplandbouw. In dit geval zijn het alle betrokkenen of wel diegenen die gevolgen ondervinden van het (transitie)beleid om de kringlooplandbouw te bewerkstelligen. Hieronder wordt de selectie van de casus toegelicht.

4.1.1 Casusselectie

De casus van kringlooplandbouw leent zich om twee redenen goed voor het bestuderen van actorprocessen in transitie. Allereerst omdat de omschakeling naar kringlooplandbouw alle kenmerken bevat van een transitie die in het theoretisch kader aan bod zijn gekomen: er is sprake van een lange termijn periode, complexiteit en onzekerheid, persistente problemen en processen van afbraak. Ten eerste wordt in het beleid de ambitie uitgesproken om koploper in de kringlooplandbouw te zijn in het jaartal 2030, en in het verlengde daarvan is het doel om in 2050 mensen wereldwijd duurzaam te kunnen voeden en de broeikasgassen fors te hebben teruggedrongen. Het betreft hier dus een verandering op de lange termijn. Ten tweede zijn niet alle stappen in de transitie naar kringlooplandbouw concreet gemaakt, dit maakt het proces complex en onzeker. Ten derde, de transitie gaat om met een persistent probleem: namelijk een niet-duurzaam landbouwsysteem dat na de Tweede Wereldoorlog steeds verder opgeschaald is. Ten vierde is sprake van een proces van afbraak, omdat de systemen die gebaseerd zijn op deze opschaling moeten worden afgebouwd of omgebouwd naar een circulair systeem (Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden, 2018).

Daarnaast is in de inleiding beschreven dat te weinig beweging bestaat in de sector voor een transitie naar kringlooplandbouw ondanks pogingen van het ministerie van LNV. Daarom is deze casus geschikt om te bestuderen hoe de processen op actorniveau verlopen, want de bewegingen van actoren zijn uiteindelijk nodig om een transitie op gang te brengen. Hoewel deze casus dus een bijzondere of unieke situatie representeert – spelen namelijk processen spelen die inherent zijn aan deze sector – genereert deze casus ook inzichten voor andere situaties of casussen. Ze draagt namelijk bij aan het begrijpen van transities vanuit actorniveau. Daarom kan ook wel worden gesproken over een instrumentele casestudie (Yin, 2016, p. 103).

Met haar transitiebeleid tracht het ministerie een beweging naar kringlooplandbouw te creëren vanuit de hele landbouwsector. De agrarische sector is echter heel divers. De website van de grootste belangenbehartiger van de agrarische sector, LTO Nederland⁶⁸, noemt bijvoorbeeld wel negentien verschillende sectoren: van melkveehouderij tot bollenteelt. Daarom is gekozen om het vraagstuk vanuit verschillende databronnen te bestuderen, om zo veel mogelijk recht te doen aan de verschillende perspectieven die in de sector bestaan. De databronnen worden in de volgende paragraaf toegelicht.

4.1.2 Onderzoekperiode

De omslag naar kringlooplandbouw is aangekondigd in het Regeerakkoord van Rutte III. Het regeerakkoord is gepubliceerd op 10 oktober 2017. Daarom is deze datum gekozen als startpunt van dit onderzoek. De data-analyse heeft plaatsgevonden in augustus en september 2020. Daarom worden alle data hiervoor, tot 1 augustus, meegenomen in dit onderzoek. De onderzoeksperiode is daarom 10 oktober 2017 tot 1 augustus 2020.

4.2 Methoden voor data-verzameling

Deze thesis maakt gebruik van verschillende methoden om antwoord te geven op de verschillende empirische deelvragen en zo aan te kunnen wijzen of een verschil bestaat tussen het (gevoerde) beleid

⁶⁸ Sectoren. (2019, 27 september). Geraadpleegd op 1 augustus 2020, van <https://www.lto.nl/sectoren/>

en de praktijk. Met een beleidsreconstructie worden de intenties en visie van het transitiebeleid weergegeven. Door middel van een media-analyse en interviews met betrokkenen worden de ervaringen van actoren omtrent de transitie en het transitiebeleid in kaart gebracht.

4.2.1 Beleidsreconstructie

Zoals aangegeven dient de beleidsreconstructie ertoe om een beeld te geven van het beleid dat de Rijksoverheid voert om de transitie naar kringlooplandbouw te bewerkstelligen. Dit zal uitwijzen in hoeverre het beleid van het ministerie van LNV wijst op een focus vanuit de netwerkbenadering. Daarom zal deze methode een antwoord formuleren op de eerste empirische deelvraag (deelvraag 4): *Wat zien we in het kringlooplandbouwbeleid terug van een netwerkbenadering?*

De beleidsreconstructie wordt gebruikt om vast te kunnen stellen hoe het ministerie van LNV een netwerkaanpak vormgeeft in het kringlooplandbouwbeleid. Om over die vormgeving uitspraken te kunnen doen wordt gebruik gemaakt van de onderscheiden kenmerken van een (succesvolle) netwerkaanpak en de vier mogelijke sturingsmethoden voor een (sturende) actor uit het theoretisch kader. Deze kenmerken worden geoperationaliseerd in paragraaf 4.3. Aan de hand van deze kenmerken en sturingsmethoden wordt de beleidsreconstructie geanalyseerd. Per kenmerk en sturingsmethoden wordt bekeken of het ministerie hier bepaalde veronderstellingen over heeft of bepaalde acties op onderneemt. De kenmerken en sturingsmethoden tezamen geven een beeld van een (succesvolle) netwerkaanpak zoals het ministerie die wil voeren.

Er is gekozen voor een reconstructie van het beleid, om zo het beleid te expliciteren en bruikbaar te maken voor analyse. De beleidsreconstructie is uitgewerkt door beleidsdocumenten omtrent de kringlooplandbouw te bestuderen, waaronder verschillende Kamerstukken als uitgewerkte plannen, kamerbrieven en akkoorden. Vervolgens is de relevante informatie verzameld met betrekking tot de (tussen)doelen van het beleid, de manier waarop de overheid haar sturingsrol inricht, de rol van andere actoren en het verloop van het proces. Hiervoor is zo dicht mogelijk gebleven bij de oorspronkelijke teksten, om interpretatiefouten te voorkomen. De reconstructie is chronologisch opgezet, waardoor de verhouding tussen de verschillende documenten zichtbaar wordt. Hierdoor geeft de beleidsreconstructie kernachtig weer hoe het beleid is ontstaan en ontwikkeld. Het illustreert als het ware de beleidstheorie achter het transitiebeleid van LNV. Een beleidstheorie *geeft een geheel van veronderstellingen weer die beleidsmakers hanteren over de causale, finale en normatieve relaties die aan de basis liggen van een bepaald beleidsprogramma* (Bekkers, 2012, p. 57).

Om een volledige weergave van het beleid te creëren, is gebruik gemaakt van de website overheid.nl waarop officiële publicaties te vinden zijn.⁶⁹ Op deze website zijn onder meer parlementaire documenten te vinden zoals Kamerstukken, Kamervragen, moties en handelingen. Om het beleid betreffende de transitie naar kringlooplandbouw te vinden is de zoekterm 'kringlooplandbouw' gebruikt. De gehanteerde zoekperiode is hetzelfde als de onderzoeksperiode van dit onderzoek: 10 oktober 2017 tot 1 augustus 2020. Daarnaast is het rapport 'Circulair in 2050' meegenomen die weliswaar niet in deze periode valt, maar wel eerste aanzetten bevat tot de concretisering van een circulaire economie en daarbij ook aandacht besteed aan circulaire landbouw.

⁶⁹ Zoeken in parlementaire documenten | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen. (2020). Geraadpleegd op 1 augustus 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/uitgebreidzoeken/parlementair>

De beleidsreconstructie bevat zowel sleuteldocumenten van het transitiebeleid zoals het uitgebreide visiedocument van het ministerie van LNV en het realisatieplan die de uitwerking van de visie bevat, als documenten van andere beleidsdossiers die wel betrekking hebben op de transitie. Hierdoor wordt het beleid zo compleet mogelijk in beeld gebracht en wordt geprobeerd zoveel mogelijk wet- en regelgeving in kaart te brengen waar betrokken mee te maken krijgen. De zoekterm samen met de ingevoerde zoekperiode leverde uiteindelijk 716 resultaten op. Niet elk van deze documenten is relevant en veel documenten bevatten herhaling. Daarnaast is wegens het tijdsbestek van dit onderzoek en verzadiging van de databronnen ervoor gekozen om een selectie van documenten te maken. Uiteindelijk is het beleid gereconstrueerd aan de hand van zeventwintig documenten, bestaande uit brieven van de minister (aan de Eerste of Tweede Kamer), rapporten en beleidsplannen.

De beleidsreconstructie bevat niet letterlijk de bewoordingen van de officiële beleidsdocumenten bevat, maar is geparafraseerd. Voor de presentatie van de bevindingen in Resultatenhoofdstuk (Hoofdstuk 5) is daarom teruggezocht in de originele documenten voor citaten. Een lijst met de gebruikte beleidsdocumenten is opgenomen in bijlage II. Naar de nummers van de beleidsdocumenten in deze lijst wordt in het Resultatenhoofdstuk gerefereerd. De beleidsreconstructie is toegevoegd in bijlage IV van deze thesis.

4.2.2 Mediaberichtgeving

Zoals hierboven bij de casusselectie is beschreven is de sector zeer divers. Om recht te doen aan het hele netwerk is gekozen voor een media-analyse. Op deze manier wordt gehoor gegeven aan zoveel mogelijk diverse partijen en standpunten. Daarom zijn zowel berichten over de hele sector gebruikt als berichten over verschillende diverse boeren en sectoren. Aan de hand van deze mediaberichtgeving worden de ervaringen van verschillende actoren in beeld gebracht die betrokken zijn bij (kringloop)landbouw. Daarnaast geeft de media-analyse een compleet mogelijk beeld van alle relevante gebeurtenissen in de sector omtrent de kringlooplandbouw en ander beleid (van het ministerie van LNV) die mogelijk van invloed zijn geweest op de relaties tussen de actoren. Hierdoor komt het handelen van het netwerk in beeld. Daarom zal deze methode bijdragen aan het formuleren van een antwoord op de tweede empirische deelvraag (deelvraag 5): *Wat zijn de ervaringen van betrokkenen als het gaat om een netwerkbenadering in het kringlooplandbouwbeleid?*

De mediaberichtgeving wordt gebruikt om vast te kunnen stellen hoe de (netwerk)aanpak van het kringlooplandbouwbeleid vorm krijgt in de (landbouw)praktijk. De ervaringen van actoren die uit de mediaberichtgeving naar voren komen wijzen namelijk op welke manier de gewenste (netwerk)aanpak van het ministerie tot uiting komt. Wederom wordt daarom gebruik gemaakt van de onderscheiden kenmerken van een (succesvolle) netwerkaanpak en de vier mogelijke sturingsmethoden voor een (sturende) actor (zie 4.3). Aan de hand van deze kenmerken en sturingsmethoden worden de mediaberichten geanalyseerd. Per kenmerk en sturingsmethode wordt bekeken wat de ervaringen van betrokken actoren zijn. De kenmerken en sturingsmethoden tezamen geven een beeld van een (succesvolle) netwerkaanpak zoals die in de praktijk is.

De berichtgeving van drie verschillende, 'grote' landelijke kranten zijn gebruikt om de praktijk omtrent kringlooplandbouw en het bewegen van de sector in kaart te brengen. Dit zijn Trouw, De Volkskrant

en NRC Handelsblad. De database van Lexisnexis⁷⁰ is hiervoor geraadpleegd. Lexisnexis maakt het mogelijk om te zoeken op zoekterm en zoekperiode. De zoekperiode is tevens hier gelijk aan de onderzoeksperiode (10 oktober 2017 – 1 augustus 2020). Allereerst is gezocht op de term ‘kringlooplanbouw’. Deze leverde 165 krantenartikelen op. Ten tweede resulteerde de vergelijkbare zoekterm ‘circulaire landbouw’ in nog 40 extra artikelen. De laatste zoekterm die is gebruikt is ‘kringloop’ in combinatie met ‘landbouw’, dit zorgde voor 35 extra artikelen.

De artikelen die relevant zijn voor de onderzoeksvraag zijn uiteindelijk zijn gecodeerd. Een aantal niet-buikbare artikelen zijn daarom weer verwijderd. Dit zijn bijvoorbeeld artikelen die columns over dierenwelzijn bevatten, waarbij de kringlooplanbouw alleen genoemd werd als een voorbeeld. Uiteindelijk zijn 163 artikelen gebruikt voor de analyse. Hiervan kwamen 82 uit Trouw, 44 uit De Volkskrant en 37 uit het NRC Handelsblad. Een lijst met de gebruikte krantenartikelen is opgenomen in bijlage III. Naar de nummers van de artikelen in deze lijst wordt gerefereerd in het Resultatenhoofdstuk.

4.2.3. Interviews

De interviews dienen als verdieping en verdere duiding van de resultaten uit de beleidsreconstructie en de media-analyse. Daarom zal deze methode mede bijdragen het formuleren van de tweede empirische (deelvraag 5): *Wat zijn de ervaringen van betrokkenen als het gaat om een netwerkbenadering in het kringlooplanbouwbeleid?*

Omdat de interviews dienen als verdere duiding van de resultaten uit de media-analyse worden ze ook ingezet om uitspraken te kunnen over de manier waarop de (netwerk)aanpak van het kringlooplanbouwbeleid vorm krijgt in de (landbouw)praktijk. De ervaringen van betrokken actoren geven gezamenlijk een beeld van de manier waarop de gewenste (netwerk)aanpak van het ministerie tot uiting komt. Daarom wordt eveneens gebruik gemaakt van de kenmerken van een (succesvolle) netwerkaanpak en de vier mogelijke sturingsmethoden voor een (sturende) actor (zie paragraaf 4.3).

Deze interviews zijn gehouden in het kader van een ander onderzoek van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), omtrent hetzelfde onderwerp: transities. In dit onderzoek ‘Omgaan met verlies in transities’ (nog niet gepubliceerd) stonden twee transities centraal, de energietransitie en de transitie naar kringlooplanbouw. Eveneens lag bij dit onderzoek lag de nadruk op de ervaringen van actoren, maar werden die ervaringen benaderd vanuit een andere invalshoek. Deze invalshoek betrof de thema’s afbraak, verlies en weerstand. Vanwege de toenmalige beperkingen door de uitbraak van het coronavirus (covid19) konden de interviews niet fysiek plaatsvinden. Daarom zijn de interviews gehouden via beeldbellen. De respondenten zijn geïnterviewd door de auteur van deze thesis en een andere onderzoeker bij de NSOB.

De interviews hadden een semigestructureerd karakter. Vooraf zijn enkele vragen opgesteld over de manier waarop respondenten betrokken zijn bij het (kringloop)landbouwbeleid, hoe zij het beleid en de transitie ervaren en ervaringen die respondenten zelf of vanuit hun achterban (kunnen) hebben met afbraak, verlies en weerstand door het (kringloop)landbouwbeleid. Respondenten kwamen soms

⁷⁰ Data & informatieoplossingen. (2020). Geraadpleegd op 1 augustus 2020, van <https://www.lexisnexis.nl>

zelf met relevante verwante ervaringen, anekdotes of voorbeelden. Daar werd vervolgens op doorgevraagd. De vragenlijst is opgenomen in bijlage I.

De vragen zijn door de focus op afbraak, verlies en weerstand niet direct gericht op kenmerken van een (succesvolle) netwerkaanpak en sturingsmethoden. Dit betekent dat de respondenten niet direct zijn bevraagd naar hun gedachten over deze concepten. De concepten kwamen daarentegen wel naar voren in de gesprekken (al dan niet impliciet). Het voordeel hiervan is dat respondenten niet zelf gingen nadenken of zij bijvoorbeeld 'doelconsensus' of 'vertrouwen' ervaren in de sector. Hierdoor werden politiek correcte antwoorden of juist antwoorden vanuit bijvoorbeeld frustratie voorkomen. Het nadeel is dat sommige kenmerken in bepaalde interviews weinig of niet aan bod zijn gekomen.

Respondenten

In totaal is gesproken met twaalf respondenten, waarvan vijf medewerkers van de Rijksoverheid en zeven personen die actief zijn in de agrarische sector. Sommige respondenten zijn gelijktijdig met een andere respondent geïnterviewd. De interviews met de medewerkers van de Rijksoverheid dienen als verdere achtergrondinformatie voor de problematiek en duiding van de resultaten uit de beleidsreconstructie en soms ook uit de media-analyse.

De respondenten die actief zijn in de agrarische sector geven een beeld van de ervaringen van boeren omtrent het (kringloop)landbouwbeleid en dienen als verdere duiding van de resultaten uit de media-analyse. Om de diversiteit van de sector te weerspiegelen is gekozen om interviews te houden met representanten van verschillende organisaties. Dit zijn zowel boerenactiegroepen, landbouwbelangenbehartigers als private partijen. Hierbij is bovendien rekening gehouden met hun visie op landbouw. Daarom zijn vertegenwoordigers van meer op duurzaamheid gerichte landbouworganisaties alsmede vertegenwoordigers met een meer traditionele kijk op landbouw gevraagd voor een interview. Daarnaast zijn drie verschillende agrarisch ondernemers geïnterviewd. Twee hiervan nemen deel aan de klankbordgroep kringlooplandbouw. De klankbordgroep denkt mee met het beleid van het ministerie van LNV en geeft advies.

Elk van deze respondenten die actief zijn in de agrarische sector heeft een vertegenwoordigende functie of is regelmatig in gesprek met boeren over wat er speelt in de sector. Daarnaast zijn veel van hen zelf boer, of hebben ervaring als boer. Hierdoor kunnen zij een goed beeld geven van de ervaringen van boeren omtrent het (kringloop)landbouwbeleid.

Met de respondenten is afgesproken dat niet direct naar hen in het stuk wordt gerefereerd. Daarom wordt een onderscheid gemaakt tussen beleidsmedewerkers, vertegenwoordigers van de agrarische sector, leden van de klankbordgroep en vertegenwoordigers van private partijen (zie hiervoor tabel 1). Op deze manier wordt bij citaten naar hen verwezen. Tijdens de interviews zijn de vragen en antwoorden op een zo gedetailleerd mogelijke manier mee getypt. Hierdoor zijn de citaten bijna letterlijk zoals de respondenten (en interviewers) ze hebben uitgesproken.

Tabel 1. Respondenten

RESP. NR.	Functie	Organisatie	Referentie in het resultatenhoofdstuk
1.	Senior procesmanager transities	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RvO)	Beleidsmedewerker (Rijksoverheid)
2.	Beleidsadviseur Programma realisatie visie LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	
3.	Beleidscoördinator	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	
4.	Teamcoördinator	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	
5.	Senior Beleidsadviseur bij de strategie-eenheid bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	
6.	Algemeen Directeur	Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO)	Vertegenwoordiger agrarische sector
7.	Directeur Beleid	Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO)	
8.	Voorzitter Agractie; Initiatiefnemer boerenacties; Schapenhouder	Agractie	
9.	Interim-voorzitter, Communicatie en lobby	Netwerk GRONDig	
10.	Melkveehouder; Lid klankbordgroep kringlooplandbouw; voorzitter LTO-Noord; portefeuillehouder Gezonde Omgeving bij LTO Nederland	Melkveebedrijf (in Weststellingwerf); LTO-Noord; LTO Nederland	Agrarisch ondernemers
11.	Eigenaar biologische boerderij (met o.a. een zorgfunctie); Lid klankbordgroep kringlooplandbouw; voorzitter Biohuis; vice-voorzitter Biomeerwaarde ei	Boerderij 't Paradijs; Biohuis; Biomeerwaarde ei	
12.	Specialist Mest en Mineralen	ForFarmers (Veevoerfabrikant)	

4.3 Operationalisering van concepten

De concepten uit de netwerktheorieën die zijn beschreven in het theoretisch kader liggen aan de basis van de analyse in dit onderzoek. De verschillende kenmerken van een (effectieve) netwerkaanpak en netwerksturing zijn geoperationaliseerd zodat ze kunnen worden toegepast op de data, teneinde meetbaar te maken op welke manier een netwerkbenadering vorm krijgt in het kringlooplandbouwbeleid van het ministerie van LNV om uiteindelijk een antwoord te kunnen formuleren op de vraag of een netwerkbenadering kan verklaren waarom nog geen grote maatschappelijke beweging op gang komt.

De eerst genomen stap voor de operationalisering van de concepten is het onderscheiden van verschillende dimensies. De dimensies zijn gebaseerd op de omschrijving van de zeven kenmerken van een (succesvolle) netwerkaanpak en de vier mogelijke sturingsmethoden voor een (sturende) actor. Bij een kenmerk zijn afhankelijk van de omschrijving uit het theoretisch kader één of meerdere dimensies onderscheiden. Om te kunnen beoordelen in hoeverre sprake is van deze dimensies in de verschillende teksten uit de databronnen zijn ze eerst concreter gemaakt voor de kringlooplandbouwcasus door indicatoren op te stellen. Deze indicatoren waren vervolgens mogelijk om toe te passen op de teksten.

Een voorbeeld is het kenmerk 'vertrouwen': *de bereidheid om kwetsbaarheid te accepteren op basis van positieve verwachtingen over andermans intenties of gedrag*. Vanuit de omschrijving in het theoretisch kader is dit concept in twee dimensies te splitsten: 'bereidheid tot kwetsbaarheid van actoren' en 'positieve verwachtingen van actoren ten aanzien van het aandeel van andere actoren'. Vervolgens zijn deze dimensies concreter gemaakt, zodat ze kunnen worden toegepast in de kringlooplandbouwcasus en kunnen worden waargenomen in de data. Bij de eerste dimensie ('kwetsbaarheid') wordt de indicator 'de mate waarin actoren zich open opstellen tegenover andere partijen in een (kringloop)landbouwnetwerk' opgesteld.⁷¹ Bij de tweede dimensie ('positieve verwachtingen') wordt de indicator 'de mate waarin actoren positieve verwachtingen hebben over het aandeel van andere actoren in het (kringloop)landbouwnetwerk' opgesteld. Bij deze laatste indicator kan een fragment van een tekst uit een databron bijvoorbeeld worden aangemerkt als (indicatie van) vertrouwen als bijvoorbeeld sprake is van positieve uitlatingen over toekomstige of verwachte plannen, ideeën, bijdragen en handelingen van andere actoren. Zie tabel 2 voor de volledige operationalisering.

De verschillende indicatoren worden geformuleerd als 'de mate waarin' een bepaald concept aanwezig is. Dit houdt in deze thesis in dat bij die indicator gekeken wordt naar op wat voor manier die concepten terug te vinden zijn in de teksten, bijvoorbeeld op wat voor manier er sprake is van het wel of niet aanwezig zijn van 'positieve verwachtingen' in het beleid of in de (kringloop)landbouwpraktijk. Het gaat daarom dus niet over een (ordinale) schaal waarop erover een bepaald concept kan worden gesproken, omdat de (kwalitatieve) data zich hier niet voor leent.

De indicatoren zijn bovendien zo gedetailleerd mogelijk vastgesteld voordat de data zijn bestudeerd. Toch is ervoor gekozen om enige interpretatieruimte vrij te laten. Interpretatie vraagt een denkstap van de onderzoeker en op deze manier kan ook voldoende recht worden gedaan aan het verhaal van de actoren. Daarom zijn de categorieën niet volledig sluitend. Als categorieën te letterlijk of expliciet worden afgebakend, heeft dit als consequentie dat wat impliciet in teksten wordt gezegd niet kan worden meegenomen. Hierdoor gaat waardevolle informatie verloren. De ruimte is echter wel afgebakend, zodat dicht bij de theorie wordt gebleven. Het is bovendien mogelijk dat eenzelfde tekstfragment past bij twee of meer indicatoren. Dit is bijvoorbeeld het geval in het volgende citaat uit een Kamerbrief van het ministerie van LNV over (de voortgang van het) het kringlooplandbouwbeleid:

⁷¹ In het beleidskader (2.5) is nader geëxpliceerd hoe het netwerk eruitziet en wie tot het netwerk behoren.

“Er zijn nog veel innovaties nodig. Die wil ik faciliteren en stimuleren. Daarbij is kennisdeling en -toepassing op het boeren-erf cruciaal. Een goed voorbeeld van hoe dit vorm kan krijgen is het Versnellingshuis circulaire economie.” (Beleidsdocument 13, p. 3)

Hierin is zowel sturing door netwerkmanagement te herkennen, want er is sprake van het faciliteren en ondersteunen van initiatieven opgezet door het netwerk, en van sturing door network framing, omdat een succesvol voorbeeld wordt aangehaald. Dat is een voorbeeld van storytelling.

Tabel 2. Operationalisering: op welke manier is sprake van een netwerkbenadering?

KENMERK	OMSCHRIJVING	DIMENSIE	INDICATOR
Wederzijdse afhankelijkheid	De mate waarin actoren afhankelijk van elkaar zijn om bepaalde doelen te bereiken	Afhankelijkheid tussen actoren	De mate waarin de actoren elk hun eigen doelen alleen kunnen behalen als ze samenwerken met anderen in en omtrent (kringloop)landbouw.
Drijfveren voor individuele actoren om deel te nemen aan een netwerk	Redenen die actoren kunnen hebben of aanvoeren om deel te nemen aan het netwerk	Redenen die een positieve invloed hebben	De mate waarin actoren positieve interne stimulansen (binnen de organisatie) (kunnen) ervaren die ervoor zorgen dat ze willen samenwerken om (kringloop)landbouwdoelen te realiseren.
			De mate waarin actoren positieve externe stimulansen (buiten de organisatie) (kunnen) ervaren die ervoor zorgen dat ze willen samenwerken om (kringloop)landbouwdoelen te realiseren.
		Redenen die een negatieve invloed hebben	De mate waarin actoren negatieve interne stimulansen (binnen de organisatie) (kunnen) ervaren die ervoor zorgen dat ze willen samenwerken om (kringloop)landbouwdoelen te realiseren.
			De mate waarin actoren negatieve externe stimulansen (buiten de organisatie) (kunnen) ervaren die ervoor zorgen dat ze willen samenwerken om (kringloop)landbouwdoelen te realiseren.
Vertrouwen	De bereidheid om kwetsbaarheid te accepteren op basis van positieve verwachtingen over andermans intenties of gedrag.	Bereidheid tot kwetsbaarheid van actoren	De mate waarin actoren zich open opstellen tegenover andere partijen in een (kringloop)landbouwnetwerk.
		Positieve verwachtingen van actoren ten aanzien van het aandeel van andere actoren	De mate waarin actoren positieve verwachtingen hebben over het aandeel van andere actoren in het (kringloop)landbouwnetwerk.
Evenwichtige verdeling van macht en middelen	De mate waarin er een evenwichtige balans van macht en middelen tussen actoren is	Er is een evenwichtige balans van macht tussen actoren.	De mate waarin actoren een evenwichtige machtsrelatie hebben met andere partijen in het (kringloop)landbouwnetwerk.
		Er is een evenwichtige balans van middelen tussen actoren	De mate waarin actoren een gelijke hoeveelheid middelen hebben in verhouding met andere partijen in het (kringloop)landbouwnetwerk.

Doelconsensus	De mate waarin actoren overeenstemming hebben over het doel	Overeenstemming over het overkoepelende doel	De mate waarin gesproken kan worden van eensgezindheid of de mate waarin actoren ervaren dat eensgezindheid bestaat over verandering in de landbouw.
		Overeenstemming over hoe het doel bereikt kan worden (tussendoelen)	De mate waarin gesproken kan worden van eensgezindheid of de mate waarin actoren ervaren dat eensgezindheid bestaat over kringlooplandbouw.
Capaciteiten van het netwerk	De mate waarin het netwerk over de capaciteiten beschikt die nodig zijn voor het te realiseren doel	Aanwezigheid van kennis	De mate waarin de benodigde kennis aanwezig is in het netwerk om volgens kringloopwaarden te produceren of de benodigde samenwerking voor een kringlooplandbouw te realiseren.
		Aanwezigheid van middelen	De mate waarin de benodigde middelen aanwezig zijn in het netwerk om volgens kringloopwaarden te produceren of de benodigde samenwerking voor een kringlooplandbouw te realiseren.
Institutioneel design	De mate waarin het netwerk op een wijze is vormgegeven die past bij verwachtingen vanuit het netwerk	De samenwerking is een georganiseerd	De mate waarin sprake is van een georganiseerde vorm van samenwerking om (kringloop)landbouwdoelen te bereiken.
		De manier van samenwerking is passend bij het netwerk	De mate waarin sprake is van een vorm van samenwerking die actoren passend vinden om (kringloop)landbouwdoelen te realiseren.
Netwerksturing	De mate waarin de sturende actor op bepaalde manieren invloed uitoefent op het netwerk.	De manier waarop network design wordt toegepast door de sturende actor.	De mate waarin sprake is van beïnvloeding door het ministerie van LNV doordat zij invloed uitoefent op welke (kringloop)landbouwactoren betrokken zijn in het proces.
			De mate waarin sprake is van beïnvloeding door het ministerie van LNV doordat zij (formele) procedures instelt omtrent de samenwerking in de (kringloop)landbouw.
		De manier waarop network framing wordt toegepast door de sturende actor.	De mate waarin sprake is van beïnvloeding door het ministerie van LNV doordat zij gebruik maakt van politieke framing en storytelling die aanstuurt op een gemeenschappelijk (landbouw)verhaal.
			De mate waarin sprake is van beïnvloeding door het ministerie van LNV doordat zij aanstuurt op een (gemeenschappelijk) (kringloop)landbouwdoel waar alle partijen zich achter willen scharen.
			De mate waarin sprake is van beïnvloeding door het ministerie van LNV omdat zij zorgt dat het (handelen van het) (kringloop)landbouwnetwerk positief belicht wordt.
			De mate waarin sprake is van beïnvloeding door het ministerie van LNV omdat zij zorgt voor gunstige fiscale condities zodat het (kringloop)landbouwnetwerk kan handelen.

			De mate waarin sprake is van beïnvloeding door het ministerie van LNV, omdat zij ervoor zorgt dat actoren in het (kringloop)landbouwnetwerk kunnen handelen ten gunste van het doel op een juridische basis.
		De manier waarop netwerkmanagement wordt toegepast door de sturende actor.	De mate waarin sprake is van beïnvloeding door het ministerie van LNV omdat zij het handelen van (kringloop)landbouwactoren ondersteunt door bij te dragen in immateriële zaken.
			De mate waarin sprake is van sprake is van beïnvloeding door het ministerie van LNV omdat zij het handelen van (kringloop)landbouwactoren ondersteunt door bij te dragen in materiële zaken.
			De mate waarin sprake is van beïnvloeding door het ministerie van LNV op de relaties van de actoren in het (kringloop)landbouwnetwerk.
		De manier waarop network participation wordt toegepast door de sturende actor.	De mate waarin sprake is van deelname van het ministerie van LNV aan activiteiten van het (kringloop)landbouwnetwerk en gedeeld eigenaarschap creëert.

4.4 Data-analyse

Het analysekader dat is opgesteld in het theoretisch kader heeft gediend als leidraad voor het interpreteren van de data. Zoals genoemd hanteert dit onderzoek voornamelijk een deductieve aanpak. Daarbij zijn initiële concepten of categorieën leidend voor de relevante informatie die verzameld wordt (Yin, 2016, p. 100). Hiervoor dienen de geoperationaliseerde concepten uit tabel 2.

Nadat alle data – de beleidsreconstructie, krantenartikelen en de aantekeningen van de interviews – zijn verzameld, zijn deze geüpload in het programma Atlas.ti. Dit is een programma dat wordt gebruikt voor de analyse van kwalitatieve data. Het programma maakt het voor onderzoekers mogelijk om op een overzichtelijke manier data te coderen en te structureren. Vervolgens is het codeerproces begonnen met de teksten op te splitsen in kleinere delen. Dit is wat Yin (2016) een *disassembling procedure* noemt. De indicatoren uit de operationaliseringstabel maakten het mogelijk om codes te koppelen aan kleinere tekstfragmenten. Als een respondent bijvoorbeeld spreekt over bijeenkomsten in het kader van een samenwerkingsverband of een tekstfragment of mediabericht hier iets over noemt, dan is de code ‘institutioneel design’ hieraan gekoppeld. Zoals uit de vorige paragraaf blijkt kunnen ook meerdere codes aan één tekstfragment worden gekoppeld.

Na dit codeerproces zijn de codes gehergroepeerd. Dit noemt Yin (2016) een *reassembling procedure*. Op deze wijze is alle relevante informatie verzameld over eenzelfde concept (Yin, 2016, p. 187). Onder bijvoorbeeld het kenmerk ‘wederzijdse afhankelijkheid’ zijn alle tekstfragmenten verzameld die daar iets over zeggen. Vervolgens begint een interpretatieslag: de verschillende tekstfragmenten worden dan vergeleken onder hetzelfde concept waarna wordt gezocht naar samenhangen, zoals patronen of juist naar tegenstrijdigheden. Vervolgens kunnen uitspraken worden gedaan over dat concept. Is er bijvoorbeeld wel of niet sprake van ‘wederzijdse afhankelijkheid’ en hoe wordt die ervaren, en op

welke manier wijst dat op een netwerkbenadering of niet (in beleid of praktijk)? De uitwerkingen van de concepten zoals ze in de data zijn teruggevonden, zijn in het volgende hoofdstuk (Hoofdstuk 5. Resultatenhoofdstuk) beschreven.

4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Twee belangrijke, maar complexe begrippen binnen wetenschappelijk onderzoek zijn betrouwbaarheid en validiteit. De begrippen geven de kwaliteit van het onderzoek aan. Betrouwbaarheid verwijst naar de consistentie van de gebruikte methoden. Als het onderzoek opnieuw zou worden gedaan, dan zouden daar dezelfde resultaten uit moeten komen. Validiteit heeft betrekking op de inhoud, op de gebruikte concepten. Meten de concepten daadwerkelijk wat er gemeten moet worden (Bryman, 2016, pp. 157-158)? Een onderzoeker kan verschillende strategieën gebruiken om de betrouwbaarheid en validiteit van zijn of haar onderzoek te borgen. Hieronder worden de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek toegelicht.

4.5.1 Betrouwbaarheid

Ten eerste is een betrouwbaar onderzoek reproduceerbaar. Wanneer het onderzoek opnieuw zou worden uitgevoerd, zou een andere onderzoeker vergelijkbare resultaten moeten kunnen produceren. De betrouwbaarheid kan daarom worden vergroot door de methodologische keuzes te beschrijven en toe te lichten (Yin, 2016, p. 86). De betrouwbaarheid van dit onderzoek is daarom geborgd door de verschillende stappen van dit onderzoek in dit hoofdstuk gedetailleerd te beschrijven. Daarnaast lenen beleidsdocumenten en krantenartikelen zich goed voor herhaling, omdat ze openbaar zijn en daardoor terug te vinden. Een lijst met de gebruikte beleidsdocumenten en krantenartikelen is opgenomen in bijlage II en III. Daarnaast is de beleidsreconstructie (met referenties naar de originele stukken) opgenomen in bijlage IV.

Ten tweede is methodologische triangulatie toegepast om de betrouwbaarheid te waarborgen. Dit houdt in dat verschillende methoden zijn gebruikt om hetzelfde fenomeen waar te nemen. Enerzijds zijn er de inzichten uit de beleidsdocumenten en krantenartikelen, anderzijds zijn er de interviews met beleidsmedewerkers van het ministerie en representanten uit de landbouwsector. Naast dat deze laatste categorie vertegenwoordigende functies hebben, zijn veel van hen bovendien boer of betrokken bij een boerenbedrijf geweest. Hierdoor weten zij goed wat er speelt in de sector.

4.5.2 Validiteit

Validiteit is op te splitsen in twee categorieën: interne en externe validiteit. Interne validiteit met betrekking tot kwalitatief onderzoek houdt in dat dat de data op een juiste manier zijn geïnterpreteerd en bias wordt voorkomen (Bryman, 2016, p. 384). In deze thesis is nadrukkelijk gekozen voor een interpretatieve manier van onderzoeken, om iets te weten te komen over de beleavingswereld van de bestudeerde actoren. Deze keuze brengt risico's met zich mee: namelijk dat de onderzoeker niet goed of fout interpreteert of een bepaalde bias heeft en daardoor minder goed recht doet aan de sociale werkelijkheid. Deze risico's zijn zoveel mogelijk geprobeerd te ondervangen door verschillende strategieën toe te passen.

Allereerst zijn de geoperationaliseerde concepten nauwkeurig vastgesteld alvorens de data zijn bestudeerd. Ondanks dat er interpretatieruimte is overgelaten, is er wel sprake van een afbakening

van de die ruimte. Hoe de concepten en indicatoren zijn vastgesteld, is te lezen 'Operationalisering van concepten' (4.3).

Daarnaast is het belangrijk voor dit type onderzoek om ruimte te bieden aan verschillende perspectieven. Daarom is gebruik gemaakt van verschillende databronnen om hetzelfde fenomeen te onderzoeken. Dat wordt ook wel data-triangularatie genoemd (Yin, 2016, p. 88). Daarom maakt de media-analyse gebruik van krantenartikelen uit drie verschillende kranten over hetzelfde thema en zijn representanten van verschillende soorten landbouworganisaties gevraagd voor een interview. Om tot een zo goed mogelijke weergave van de werkelijkheid te komen, wordt in het Resultatenhoofdstuk (hoofdstuk 5) ruimte gegeven aan al deze perspectieven. Daarom worden ook de tegenstrijdige bevindingen gepresenteerd.

Een laatste strategie die is toegepast om de interne validiteit te borgen is het bespreken van de resultaten met een andere onderzoeker. Deze onderzoeker hield zich bezig met hetzelfde onderwerp 'transities' (kringlooplandbouw en energietransitie) en bekeek het onderwerp vanuit een andere lens. Door interpretaties aan elkaar voor te leggen is geprobeerd bias zo veel mogelijk te voorkomen.

Externe validiteit refereert aan de mate waarin de resultaten van een onderzoek te generaliseren zijn naar andere sociale settingen (Bryman, 2016, p. 384). Hier betreft het de vraag in hoeverre de resultaten van dit onderzoek ook toepasbaar zijn op andere onderzoeksobjecten. Dit onderzoek is een casestudie naar een transitie en is daarom geschikt om de complexiteit van het onderzoeksobject te vangen. Dit betekent tevens dat het onderzoeksobject erg context gebonden is. Hierdoor kunnen de resultaten niet één op één worden vertaald naar andere transitiecases waardoor maar in geringe mate gesproken kan worden van externe validiteit. Dat betekent niet dat de inzichten niet gebruikt kunnen worden door onderzoekers die andere cases bestuderen. Door de context goed te beschrijven kunnen zij zelf oordelen over de mate waarin de inzichten kunnen bijdragen aan andere transitiecases en transitieonderzoek. Dit is wat Bryman (2016) *transferability* (overdraagbaarheid) noemt (Bryman, 2016, p. 384). De context is uitgebreid beschreven in het beleidskader (hoofdstuk 2) en daarnaast bevat dit hoofdstuk (paragraaf 4.1.1) een weergave van de kenmerken van deze casus.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit de beleidsreconstructie, mediaberichtgeving en interviews gepresenteerd. Het beleidskader (hoofdstuk 2) liet eerder zien dat het ministerie van inzet op samenwerking tussen verschillende partijen om de omslag naar kringlooplandbouw te realiseren en dat het ministerie te maken heeft met verschillende netwerken. Dit hoofdstuk geeft weer hoe de netwerkaanpak van het ministerie zowel in het (gevoerde) beleid als in de praktijk vorm krijgt.

Zoals aangegeven in het methodologiehoofdstuk geeft de beleidsreconstructie de intenties en visie van het kringlooplandbouwbeleid weer en dienen de mediaberichtgeving en interviews voor een beeld van de ervaringen uit de praktijk. Elke paragraaf werkt een kenmerk van een (succesvolle) netwerkaanpak uit, die is vastgesteld naar aanleiding van de literatuur. Daarbij wordt telkens eerst ingegaan op wat het beleid veronderstelt, waarna ingegaan wordt op de ervaringen van actoren in de praktijk. Tot slot wordt een deelconclusie geformuleerd met een antwoord op de empirische deelvragen.

5.1 Wederzijdse afhankelijkheid

5.1.1 Wederzijdse afhankelijkheid in het beleid

Hoewel de beleidsdocumenten dit niet letterlijk benoemen, veronderstelt het kringlooplandbouwbeleid verschillende wederzijdse afhankelijkheden tussen betrokken actoren. Zo is het ministerie van LNV afhankelijk van de inzet van uiteenlopende partijen uit het netwerk om diens beoogde transitiedoelstellingen te behalen. Om kringlooplandbouw te realiseren, is bovendien samenwerking tussen verschillende typen boerenbedrijven vereist, zo beschrijven beleidsdocumenten: “In een stelsel van kringlooplandbouw gebruiken akkerbouw, veehouderij en tuinbouw in de eerste plaats grondstoffen uit elkaars ketens en reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie en voedingsketens” (Beleidsdocument 5, p.21).

Naast dat het beleid veronderstelt dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen verschillende boerenbedrijven, is in het beleid sprake van afhankelijkheid tussen ketenpartijen en andere marktpartijen. Niet alle boeren kunnen de omslag naar kringlooplandbouw alleen maken, maar hebben bijvoorbeeld hulp nodig van investeerders. Volgens het beleid is voor verandering van het systeem een omslag in de gehele keten nodig. Dat betekent dat voor een transitie, alle ketenpartijen zich moeten inzetten, omdat zij zich tot elkaar verhouden door middel van onderlinge afhankelijkheden. Voor verandering van de één is dus ook verandering van de ander nodig. Het ministerie lijkt zich hiervan bewust en onderneemt hierop ook gerichte actie: in het Realisatieplan ‘Op weg met nieuw perspectief’ kondigt het departement aan in gesprek te gaan met ketenpartijen en investeerders en stelt zij een taskforce verdienvermogens in die ook kijkt naar de rol van ketenpartijen (beleidsdocumenten 21 en 23).

5.1.2 De ervaringen van betrokkenen omtrent wederzijdse afhankelijkheid

Veel boeren die een vorm van kringlooplandbouw hebben gerealiseerd werken in de praktijk ook samen met een andere (buur)boer (artikelen 15, 62, 68 en 156). Voor het bewerkstelligen van een kringlooplandbouw hebben bedrijven andere bedrijven nodig. Van welke bedrijven boeren afhankelijk

zijn om kringlooplandbouwdoelstellingen te behalen, is afhankelijk van de wijze waarop kringlooplandbouw gedefinieerd wordt. Dit blijkt in de praktijk heel erg te verschillen. Zo kunnen kringlopen van grondstoffen worden gesloten op verschillende schalen: internationaal, regionaal, lokaal en op bedrijfsniveau:

“De vraag met kringlooplandbouw: kijk naar waar de mineralen zijn. Maar op welk niveau kijk je? De hele wereld? Dat laatste kan niet door wetgeving. Giftige soja willen we niet meer. Maar we exporteren wel naar China. Ik denk: op zich kun je wel wat halen uit Verwegistan, maar het moet met een optimaal niveau van mineralen op lokaal niveau.” (...) “Maar sommige zeggen ook geen kunstmest meer, dan denk ik: dat is niet haalbaar. Of kan dat wel binnen de kringlooplandbouw? Daar zit de spanning.” – Agrarisch ondernemer

Hoewel deze respondent vindt dat kringlooplandbouw op grotere schaal kan, meent een andere respondent dat het dan geen kringlooplandbouw meer heet:

“Schouten zegt dat heel veel dingen onder kringlooplandbouw vallen, maar dan blijven heel veel dingen problemen in de landbouw bestaan. Veel meer gespitst ook op kringlopen op grote schaal. Terwijl kringlopen gesloten moet worden op lokaal niveau.” – Vertegenwoordiger agrarische sector

In de praktijk blijken de onderlinge afhankelijkheden een belemmerende factor voor het veranderen naar kringlooplandbouw. Zo zijn boeren vaak afhankelijk van partijen die niet meebewegen, zo schrijft bijvoorbeeld de Volkskrant in een stuk over boeren die graag volgens natuurinclusieve- en kringloopmethoden willen gaan produceren: “FrieslandCampina kan niet garanderen dat ze melk (...) biologisch gaan afnemen” (artikel 28). Als deze boeren hun melk niet kunnen verkopen aan een ketenpartij als FrieslandCampina, is er voor hen geen verdienmodel. Daarnaast blijkt uit hetzelfde artikel dat investeerders ook niet altijd meebewegen: “De Rabobank vindt het op haar beurt te riskant, financiert maar een deel en laat de pachtboeren versneld hun investeringen afschrijven. Daar kun je als duurzame ondernemer toch niet op bouwen” (artikel 28). Voor boeren is het lastig hulp te krijgen bij de investeringen die zij moeten doen. Maar zonder is het voor hen lastig om veranderingen in hun bedrijf te realiseren.

Steun van ketenpartijen en financiers is dus niet vanzelfsprekend. Hoewel sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen om de omslag te maken naar een kringlooplandbouwsysteem - zowel de boer als de ketenpartijen zullen moeten veranderen voor een transitie - is het van belang dat beide partijen zich hiervoor inspannen. Meerdere actoren laten nadrukkelijk weten dat de boer alleen de omslag niet kan maken (artikelen 28, 46 en 84). Maar in de praktijk staan ze er wel vaak alleen voor. Hierdoor is het voor een boer lastig om te veranderen. In een opiniestuk in NRC beschrijven Ingeborg de Wolf en Theun Vellinga (afdelingshoofd en senior onderzoeker van Veehouderij en omgeving van Wageningen University & Research) hoe ingewikkeld deze afhankelijkheden zijn:

“Een boer kan dus wel wat willen, maar is door de afhankelijkheden in de keten beperkt in zijn mogelijkheden. Dat wordt nog versterkt door marktwerking. De prijzen voor zijn producten staan onder zware druk door de politieke en maatschappelijke wens om een goedkoop

voedselpakket aan te bieden en de onderlinge concurrentie van supermarkten om de goedkoopste te zijn. Er is weinig ruimte om dingen anders te doen.” (Artikel 46)

Niet alleen voor de boeren, maar dus ook voor partijen daarom heen is de omslag naar kringlooplandbouw lastig. Een vertegenwoordiger van de agrarische sector vertelt dat dat te maken heeft met de import en export: “Het is lastig voor ons. Maar wat denk je voor alle ketenpartijen, bijvoorbeeld de eierhandel, FrieslandCampina, Flora Holland. Dat zijn allemaal partijen die bezig zijn met export en import.” Het systeem is eigenlijk zo gegroeid dat de manier waardoor actoren nu hun bedrijfsvoering vormgeven voor hen als de enige manier aanvoelt om te kunnen zorgen dat hun bedrijf kan blijven voortbestaan, meent een respondent:

“Maar je ziet in de wereld dat het nu al tegen het randje aanzit, nu produceren veel boeren al tegen kostprijs als je kijkt naar resultaten van Wageningen Universiteit. De reden dat we kunnen bestaan is eigenlijk ook schaalvergroting.” – Vertegenwoordiger agrarische sector.

Kortom, in het beleid wordt dus wederzijdse afhankelijkheid verondersteld tussen verschillende boerenbedrijven en ketenpartijen, omdat dat volgens het ministerie een cruciaal onderdeel is van een kringlooplandbouwsysteem. In de praktijk blijkt dat die wederzijdse afhankelijkheid ook sterk aanwezig is tussen boerenbedrijven die bezig zijn of de omslag willen maken naar kringlooplandbouw, al geldt dat voor elke boer op een andere manier. Dit hangt af van hoe kringlooplandbouw wordt gedefinieerd. Daarnaast blijkt de afhankelijkheid tussen boerenorganisaties en ketenpartijen en financiers een belemmerende factor voor de transitie. Hoewel de (keten)partijen afhankelijk van elkaar zijn om te veranderen naar een kringlooplandbouw, zijn zij dat niet voor het voortbestaan van hun eigen bedrijf. Bovendien zitten zij zelf ook in een ingewikkelde keten van afhankelijkheden; ketenpartijen houden elkaar vast in het huidige systeem.

5.2 Drijfveren voor individuele actoren om deel te nemen aan een netwerk

5.2.1 Drijfveren voor individuele actoren om deel te nemen aan het netwerk in het beleid

Uit de beleidsstukken komen geen expliciete positieve stimulansen naar voren die eraan bijdragen dat een boer of andere partij besluit zich aan te sluiten bij een netwerk. Er worden echter wel veronderstellingen gedaan over waarom een ondernemer zou besluiten de omslag naar kringlooplandbouw te maken: “Minstens zo interessant uit oogpunt van vernieuwend ondernemerschap is dat de omslag naar kringlooplandbouw prikkelt tot nieuwe bedrijvigheid en nieuwe bedrijfsvormen” (beleidsdocument 21, p 5.).

Volgens het ministerie kunnen ondernemers intrinsiek gemotiveerd zijn en kansen zien in de omslag naar kringlooplandbouw. Dat is een positieve interne drijfveer. Daarnaast blijkt uit een enquête van Trouw ‘De staat van de boer’ een andere positieve interne drijfveer: de meeste boeren willen verduurzamen of doen al iets voor het milieu. Op basis van dat onderzoek verwacht de minister ‘draagvlak’ voor haar visie (artikel 19).

Naast positieve interne drijfveren veronderstelt het ministerie dat er ook een externe drijfveer is voor ondernemers of andere partijen om de omslag naar kringlooplandbouw te maken:

“Voor de verschillende agrarische sectoren biedt deze omschakeling de basis voor een goed toekomstperspectief. Voor de veehouderij maakt het een steviger maatschappelijke inbedding mogelijk, voor de open teelten een weerbaar plantsysteem, voor de glastuinbouw een klimaatneutrale en rendabele teelt en voor de visserij een veerkrachtige, duurzame sector in een multifunctionele ruimte.” (Beleidsdocument 21, p. 5)

In dit citaat zit een positieve externe drijfveer verpakt: de omslag naar kringlooplandbouw zorgt ervoor dat agrarische sectoren een goed toekomstperspectief behouden.

5.2.2 De ervaringen van betrokkenen omtrent drijfveren voor individuele actoren om deel te nemen aan een netwerk

Uit de media-analyse blijkt dat sommige boeren die de omslag naar kringlooplandbouw willen maken inderdaad positieve interne drijfveren hebben. Ten eerste is dat intrinsieke motivatie. Boeren hebben bijvoorbeeld bepaalde idealen over hoe de landbouw zou moeten zijn (artikel 15 en 73). Een boer vertelt in Trouw hoe hij tegen het werk aankijkt: "Ons doel is: economisch gezond blijven, en tegelijk zorgen voor een steeds betere kwaliteit van de leefomgeving. Als boeren moeten we werken aan maatschappelijke doelen zoals schoon water" (artikel 15). Daarnaast zien veel boeren zichzelf als ondernemer: "Dit is leuker boeren dan vijftien jaar geleden (...) Het vakmanschap komt bovendien" (artikel 15). Het toepassen van kringloopmethodes zijn voor hen een manier om te experimenteren en te innoveren.

Naast de intrinsieke motivatie noemen boeren ook andere positieve interne drijfveren om over te stappen op een duurzamere vorm van landbouw of specifiek de kringlooplandbouw. Biologische melk levert bijvoorbeeld meer op (artikel 110) en kringloopmethodes zorgen ervoor dat de boer minder hoeft uit te geven aan grondstoffen of voeding voor zijn of haar dieren (artikel 62 en 68). Naast deze voordelen van kringlooplandbouw zijn er ook voorbeelden van samenwerkingen die individuele voordelen voor de deelnemende partijen met zich mee brengen. Bijvoorbeeld een samenwerking tussen twee boerenbedrijven:

“Akkerbouwer De Wit is naar eigen zeggen dagelijks bezig met deze 'topsport'. Door tijdig, voordat de regen komt, het gras in te zaaien en met Dijkshoorn af te stemmen dat de mest dan al op het land ligt. 'Timing is alles.' Samen laten ze op hun gezamenlijke 120 hectare zien dat de kringlooplandbouw lucratief kan zijn. Het afzetten van de mest bij zijn buurman stelde Dijkshoorn in staat 'grondgebonden' uit te breiden met meer vee. Ook De Wit kon groeien doordat het extra grasland voor Dijkshoorn in de plaats kwam van graan, dat weinig opbrengt. In ruil verbouwt De Wit op een kleiner perceel bij Dijkshoorn extra pootaardappelen.” (Artikel 62)

Vanwege de voordelen die deze samenwerking voor beide boeren oplevert noemt De Volkskrant deze vorm van kringlooplandbouw een ‘boerenwin-win’ (artikel 62).

Naast de verschillende soorten positieve interne drijfveren die boeren kunnen hebben om de omslag naar kringlooplandbouw te maken of expliciet de samenwerking op te zoeken, is sprake van een externe (negatieve) drijfveer: maatschappelijke druk (artikel 66 en 110). Dit is volgens een boer een

reden die steeds meer collega's doet overstappen op kringlooplandbouw en doet aansluiten bij een Achterhoekse samenwerking:

"Ook andere collega's raken steeds meer overtuigd: 350 van de 1.000 Achterhoekse melkveehouders zijn nu aangesloten bij Vruchtbare Kringloop. Hulshof hoorde bij de voorhoede. Verandering leek hem onvermijdelijk. „Vroeger was het als boer genoeg om aan wet- en regelgeving te voldoen. Nu komen daar maatschappelijke eisen bij." (Artikel 66)

Echter, niet alle boeren lijken voordelen te zien of te ervaren om in samenwerking te stappen om volgens kringloopmethodes te werken of om op een andere manier kringlooplandbouw te bewerkstelligen. Een sectoreconoom van de Rabobank in de Trouw stelt bijvoorbeeld dat boeren best een stap willen zetten om te verduurzamen, maar dat het verdienmodel wel moet passen (artikel 114). Dit sluit aan bij de constatering van de respondent:

"Ik denk dat de meeste denken: niets meer aan doen, zo krijg je beleid van tafel. We zitten nu met coronaproblematiek, al langere tijd ook stikstofproblematiek. Ik denk dat heel veel boeren en tuinders denken eerst de crisis door komen, de stikstofproblematiek. Boeren zijn eerst daar mee bezig. Dat vraagt wat intrinsieke motivatie om mee te gaan met die visie." – Vertegenwoordiger agrarische sector

De prioriteit ligt volgens deze respondent dus niet bij de kringlooplandbouw. Het is voor veel boeren daarom geen kwestie van niet willen, maar door omstandigheden slecht in staat zijn om ermee aan de slag te gaan. Op de korte termijn zien zijn er te weinig voordelen voor de individuele boer om de omslag naar kringlooplandbouw te maken.

Het ministerie gaat uit van het innovatieve vermogen en intrinsieke motivatie van de boeren om de omslag naar kringlooplandbouw te maken. In de praktijk blijken veel boeren ook deze interne stimulansen te ervaren. Ook zijn er enkele externe stimulansen: zoals maatschappelijke druk voor bepaalde duurzaamheidsstandaarden. Toch zetten veel boeren de stap naar verduurzaming niet, omdat ze te weinig voordelen zien op de korte termijn en dus niet geloven dat de voordelen voor de individuele boer ook in de realiteit uitpakt. Het ministerie veronderstelt dus een aantal individuele drijfveren, maar niet elke boer gelooft daarin of is er genoeg van overtuigd. Daarom is misschien wel sprake interne drijfveren, maar zorgen een aantal factoren ervoor dat die drijfveren niet genoeg zijn voor boeren om de keuze voor kringlooplandbouw te maken.

5.3 Vertrouwen

5.3.1 Vertrouwen in het beleid

Het ministerie stelt meerdere malen in verschillende documenten dat verbinding en vertrouwen belangrijk zijn voor het slagen van het beleid: "De verbindingen komen tot stand als we, vanuit vertrouwen in en respect voor elkaar, rekenschap geven van ons handelen" (beleidsdocument 5, p. 38). Volgens het ministerie is eveneens het vertrouwen tussen partijen onderling cruciaal om de transitie naar kringlooplandbouw te bewerkstelligen.

Het ministerie geeft zelf invulling aan vertrouwen door aan te geven positieve verwachtingen te hebben van andere partijen:

“Het kabinet vertrouwt op de kracht van de samenleving om de omslag naar kringlooplandbouw te maken. Het nodigt iedereen in het bedrijfsleven, de maatschappelijke organisaties en andere overheden uit mee te denken, ideeën in te brengen en initiatieven te nemen.” (Beleidsdocument 5, p. 35)

Het ministerie voegt ook daad bij het woord, zo blijkt bijvoorbeeld uit het in het door het departement in het leven geroepen online-loket ‘doe mee met de omslag naar kringlooplandbouw’ (beleidsdocument 13, p. 9).

5.3.2 De ervaringen van betrokkenen omtrent vertrouwen

Uit de media-analyse en interviews komen wisselende ervaringen naar voren van zowel ‘vertrouwen vanuit de sector in het ministerie’ als ‘vertrouwen tussen actoren onderling’. Beiden worden hieronder daarom apart toegelicht.

Vertrouwen vanuit de sector in het ministerie

Uit de media-analyse blijkt dat het vertrouwen vanuit de sector aanvankelijk, dat wil zeggen aan het begin van de kabinetsperiode (in 2017), in de minister groot is. Verschillende actoren zeggen positieve verwachtingen te hebben van minister Schouten, die als ‘boerendochter’ populair is bij veel boeren:

“De boeren waren blij met een boerendochter als minister, milieuorganisaties met haar ambitieuze toekomstideaal de 'kringlooplandbouw', waarbij alles wat aan grondstoffen uit de bodem wordt gehaald uiteindelijk weer teruggegeven wordt. Ook haar persoonlijkheid helpt haar aan hoge populariteitscijfers. Boeren die in de problemen zitten, maar die ze niet kan helpen, brengt ze het slechte nieuws hoogstpersoonlijk.” (Artikel 7)

Eveneens wordt op haar plan om de landbouw te hervormen naar een kringlooplandbouw positief gereageerd door zowel milieu- en natuurorganisaties, wetenschappers en boeren(organisaties) (artikelen 28, 73, 99 en 119) Al is her en der ook (lichte) kritiek te horen (artikelen 57 en 58).

In de loop van de tijd neemt het vertrouwen echter steeds meer af, waarbij het met de stikstofcrisis een dieptepunt bereikt. Er ontstaat niet alleen een wezenlijk gebrek in vertrouwen in het ministerie van LNV of de minister zelf, maar in de gehele overheid, de politiek en zelfs in de samenleving. Stikstofcijfers van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) worden bijvoorbeeld openlijk in twijfel getrokken door verschillende partijen. Eind oktober 2019 besluiten boeren daarom zelfs te demonstreren voor het kantoor in Bilthoven (artikel 59). Tjeerd de Groot, het Kamerlid wiens uitspraken over een gewenste ‘halvering van de veestapel’ voor veel boeren de druppel veroorzaakte die de emmer deed overlopen, denkt daarom ook dat onvrede van veel dieper komt. Volgens hem is er sprake van een ‘vertrouwenscrisis’ (artikel 23).

Uit de interviews en krantenartikelen blijken meerdere redenen voor de afname van het vertrouwen. Ten eerste twijfelen sommige actoren aan de noodzaak van de verandering naar kringlooplandbouw of aan de uitvoerbaarheid van een kringlooplandbouwsysteem. Sieta van Keimpema,

melkveehoudster, woordvoerster van Farmers Defence Force (FDF) en vice-voorzitter van Dutch Dairymen Board, verwoordt bijvoorbeeld scherp haar twijfels over de door het ministerie uitgebrachte Visie 'Waardevol en Verbonden':

"Zwak punt in de ministeriële visie over kringlooplandbouw is realiseerbaarheid. Haalbaarheidsonderzoeken en kosten-batenanalyses ten aanzien van de kostprijsontwikkeling per liter melk ontbreken. (...) Kringlooplandbouw betekent meer arbeid. Hoe gaan we dit arbeidsvraagstuk oplossen nu boeren al op hun tenen lopen om aan alle onzinnige, opgelegde regels te voldoen?" (Artikel 52).

Van Keimpema zet niet alleen vraagtekens bij de uitvoerbaarheid, tevens blijkt dat ze vindt dat boeren al met genoeg problemen kampen zonder ook nog eens te veranderen naar een kringlooplandbouw. Dit punt raakt aan een tweede reden voor de afname van het vertrouwen: veel boeren twijfelen over de houding van de overheid tegenover de sector. Het ministerie handelt niet in het voordeel van de boeren. Dat wordt gevoel wordt door verschillende dingen veroorzaakt.

Allereerst is er volgens veel boeren sprake van tegenstrijdige wet- en regelgeving. Van de boer wordt verwacht de omslag naar kringlooplandbouw te maken, maar tegelijkertijd moet hij of zij ook voldoen aan andere de wet- en regelgeving die het ministerie voert. Deze wet- en regelgeving zit ook nog eens in de weg. Een respondent legt uit hoe dat voor boeren is:

"Maar heel veel boeren wonen al jaren hetzelfde, en ook generaties voor hen. En dan wordt vanuit de overheid van alles over je geroepen. Dat veroorzaakt wrijving. En dan wordt er weer een regel aangekondigd die tegen het boer zijn indruist. Bijvoorbeeld maisgewas, dat moet dan en dan worden ingezaaid. Maar wat als het regent. Je bent afhankelijk van de natuur van het weer. Daar moet je mee dealen. Maar je krijgt gewoon een boete als je het op een ander moment doet." – Vertegenwoordiger agrarische sector

Het verhaal van een boer in het NRC Handelsblad is illustrerend voor het gevoel dat dat veroorzaakt:

"In het verhaal van Klein Ikink klinkt bovenal beroepszeer door. Het verdriet dat niet jij, met jouw generaties aan opgebouwde ervaring, maar het ministerie in Den Haag jou vertelt hoe er gevoerd, gemest en beweid moet worden. Dat er over jou beschikt wordt, in plaats van dat je samen met de overheid actie onderneemt om de sector te verduurzamen." (Artikel 17)

Ten tweede ervaren boeren een zekere mate van tegenstrijdigheid tussen wat wordt gezegd en wat wordt gedaan. Uit dit citaat blijkt dat het ministerie wel degelijk wet- en regelgeving oplegt aan de sector en dus niet altijd vertrouwt op het eigen organiserende vermogen van de sector. Het gaat hier echter niet altijd direct om het kringlooplandbouwbeleid, waardoor dit ook niet uit de beleidsreconstructie naar voren komt, maar bijvoorbeeld over beleid rondom mestgebruik en stikstofuitstoot. Dit zijn zaken die wel te maken hebben met kringlooplandbouw, omdat dit grondstoffen zijn die ook voorkomen in een kringloop. Bovendien komen voor de individuele boer al deze zaken samen op het boerenbedrijf terecht. Veel boeren ervaren dus niet dat hen veel ruimte voor 'ondernemerschap' wordt gegeven, zoals het ministerie dat graag zegt te zien in haar visie in realisatieplan, omdat het ministerie veel voorschrijft. Volgens een beleidsmedewerker wordt dat

veroorzaakt door een tweesporenbeleid: “Discrepantie zit er meer in dat je ‘end of pipe’ oplossingen biedt en niet iets dat fundamenteel, rationaal verandert. De tweesporen, ‘end-of-pipe’ en transitie, bijten elkaar, en dat is niet te vermijden.” Het ministerie is dus vooral bezig is met het oplossen van zaken die nu aan de orde zijn, en kan daardoor moeilijk sturen op fundamentele veranderingen die gaan over de lange termijn, zoals de omslag naar kringlooplandbouw.

Ten derde hebben veel boeren het idee dat de overheid continu ander beleid voert, terwijl een boer juist baat heeft bij stabiel beleid. Dit geldt ook voor het kringlooplandbouwbeleid:

“Als je kijkt vanuit een historisch perspectief dan zie je dat er heel veel beleid over de landbouw is heen gekomen. Effectief, minder effectief, werkbaar, minder werkbaar. Als boer heb je het ermee te doen. Voor ons is de kringlooplandbouw dan weer anders. Is dit het zoveelste beleid, of is dit iets blijvends? Gaan we beleid maken dat voor de blijvers stabiel is. Je ziet voortdurend zwalkend beleid in de laatste jaren, zo ook vorige week commissie Remkes. Binnen tien jaar moet emissies uitrijden weer helemaal anders.” – Vertegenwoordiger agrarische sector

Dit beeld komt ook sterk naar voren uit de media-analyse (artikelen 35, 108, 128, 146, 153 en 158). Een voorbeeld komt uit een artikel van Trouw:

“De boeren hadden onder vorige bewindslieden vaak het idee keer op keer hun werkwijze aan te moeten passen aan nieuwe regelgeving. Dan werden weer fosfaatrechten opgelegd, of grenzen aan de ammoniak- of CO2-uitstoot. 90 procent van de boeren zegt zich niet vertegenwoordigd te voelen door de politiek.” (Artikel 100)

Tevens vertelt een andere respondent dat ook boeren die meer volgens kringloopprincipes werken te maken krijgen met vooral nadelig beleid. Op de vraag wat daar de gevolgen van zijn, antwoordde deze respondent:

“Kostprijsverhoging door aankoop ammoniakrechten en fosfaatrechten. Minder arbeidsvreugde, meer stress. Minder vertrouwen in Den Haag.” – Vertegenwoordiger agrarische sector

Uit deze laatste twee citaten blijkt dat het vertrouwen in de politiek sterk is afgenomen, boeren voelen zich namelijk niet meer vertegenwoordigd. Volgens de uitleg van deze laatste respondent heeft het gevoerde beleid er mee te maken dat het vertrouwen van boeren in het Kabinet of het ministerie afneemt.

Ten vierde geeft een respondent aan het idee te hebben dat het ministerie niet geheel eerlijk is, waar het gaat om kringlooplandbouw:

“Het gaat allereerst over eerlijkheid. Voor mijn gevoel zijn politici altijd de boodschap aan het verpakken om een manier te doen zodat het geen pijn doet. Maar wees eerlijk. Dan weten we waar we aan toe zijn.” – Vertegenwoordiger agrarische sector

Een voorbeeld hiervan is de discussie over de veestapel. Uit de mediaberichtgeving blijkt dat er veel partijen zijn die vinden of denken dat een kringlooplandbouw gepaard gaat met het houden van minder vee in Nederland (artikelen 13, 23, 46, 51, 58 65, 66, 71, 79 en 153). Een artikel in Trouw over het aangekondigde kringlooplandbouwbeleid in Trouw vat deze discussie samen:

“Schouten rept in haar toekomstvisie met geen woord over de omvang van de veestapel. Meerdere partijen in de Tweede Kamer en maatschappelijke organisaties vinden dat Nederland, zeker in het licht van het Klimaatakkoord van Parijs, teveel varkens, koeien, geiten en kippen heeft. De minister zegt in het interview: "Bij een discussie over aantallen dieren kom je in allerlei loopgraven terecht. Hoe kun je vaststellen wat het juiste aantal dieren in Nederland is? Terwijl, als je uitgaat van een kringloop, dan hoeft je niet te discussiëren over de hoeveelheid vee. Het gaat dan om het evenwicht tussen de aanvoer van voer en de afvoer van mest. Hoeveel dieren er bij dat evenwicht passen, zal per boer verschillen.”” (Artikel 49)

Betekent de omslag naar een kringlooplandbouw wel of geen vermindering van de veestapel? Dat de minister zich hier niet over uitspreekt, veroorzaakt onrust en kan het gevoel geven dat ze daarom niet eerlijk is.

Tot slot heeft het de stikstofcrisis ervoor gezorgd dat het idee is ontstaan dat de landbouwsector wordt benadeeld ten opzichte van andere sectoren:

“Ja en ook de politieke deals, dat gekonkel. De ene sector tegen de andere sector uitspelen. Bijvoorbeeld dat luchtvaart belangrijker is dan de agrarische sector. De landbouwsector moet opgeofferd worden voor een andere sector. Dat was de reden dat boeren stonden te schreeuwen bij het RIVM. Pure onmacht.” – Vertegenwoordiger agrarische sector.

Een veehouder geeft in Trouw bijvoorbeeld aan dat dit zijn reden was om op 1 oktober 2019 te willen gaan demonstreren in Den Haag:

“Het is genoeg, zegt hij, want waarom worden de boeren weer gepakt? De veestapel inperken, zoals D66 wil, lost het stikstofprobleem niet op, zegt hij aan de tafel in zijn kantoor. "Krimpen is waanzin en flauwekul. De veehouderij is in balans. Er is geen mestoverschot, we gebruiken al minder kunstmest. En waarom moeten wij inleveren? Alleen om vliegtuigen en auto's ruimte te geven? Als je Schiphol een paar weken per jaar sluit, ben je er al.”” (Artikel 155)

Boeren geven aan dat ze het idee hebben dat de samenleving hen (onterecht) zien als de grote veroorzakers. Daarentegen vinden veel boeren dat ze ook veel goeds te doen voor de natuur, zo blijkt uit de media-analyse (artikelen 38, 158 en 163) en interviews (twee agrarisch ondernemers).

De twijfels die boeren en andere actoren hebben bij de noodzaak en de uitvoerbaarheid van (een omslag naar) kringlooplandbouw en de weinige hoop in een eerlijke en behulpzame houding van de overheid dragen eraan bij dat veel boeren en andere actoren weinig positieve verwachtingen hebben in het ministerie als (sturende) actor.

Vertrouwen tussen actoren in de sector onderling

Over de manier waarop gesproken kan worden van vertrouwen tussen actoren in de sector zijn verschillende signalen te vinden in de interviews en krantenartikelen. Enerzijds laten de grote opkomst op het Malieveld zien dat er eensgezindheid is in de sector, zo blijkt dat niet alleen veehouders maar ook akkerbouwers zijn gekomen om te demonstreren naar aanleiding van de uitspraken van De Groot om de veestapel te halveren. Bovendien geeft een vertegenwoordiger van de agrarische sector aan tevreden te zijn met de voormalige samenwerking in het Landbouw Collectief en de huidige samenwerking tussen verschillende boerenorganisaties: “Het is wel echt een gelijkwaardig gesprek. Maar goed we leven in de democratie. We zijn maar een kleine organisatie in vergelijking met [naam organisatie]. Dus wel minder invloed.”

Daarentegen blijkt dat hoe groot de eensgezindheid op het Malieveld tegen ‘de politiek’ ook was, er verdeeldheid is binnen de sector. Uit een artikel van Trouw blijkt bijvoorbeeld dat het vertrouwen in een goede vertegenwoordiging door LTO afneemt:

“Wat verder opviel: de grote polarisatie binnen de sector. Boeren vinden de media vaak te negatief en ze voelen zich niet goed vertegenwoordigd door landbouworganisatie LTO. Vaak voelen zij zich nog beter gehoord door 'Boer Zoekt Vrouw'-presentatrice Yvon Jaspers.” (Artikel 100)

Volgens een vertegenwoordiger van de agrarische sector maakt de grote diversiteit van de sector vertegenwoordiging lastig.

Naast het vertrouwen tussen boeren en boerenorganisaties onderling, valt op dat ook het vertrouwen tussen boeren en ketenpartijen niet heel sterk aanwezig is. Uit het voorbeeld bij het kenmerk ‘wederzijdse afhankelijkheid’ (5.1) blijkt bijvoorbeeld dat ketenpartijen niet altijd staan te springen om een risico te nemen en zo een boer te helpen die wil verduurzamen. Toch zijn er uitzonderingen. Uit hetzelfde artikel in De Volkskrant blijkt bijvoorbeeld dat er toch ook positieve verwachtingen richting ketenpartijen en financiers (en ook de minister) zijn:

“Het stemt Mooiweer, die landinrichting studeerde in Wageningen, positief. Want ondanks de muren ziet hij de zaak ook kantelen. Een minister die tijdens haar termijn een koers uitzet, dat is al heel wat. 'Net als Rabobank en FrieslandCampina, die in elk geval in beweging komen en met ons praten over verandering.'” (Artikel 28)

Al met al kan worden gesteld dat ondanks het ministerie vertrouwen als belangrijk onderdeel ziet van haar aanpak, en zij vertrouwen naar verschillende partijen toe uit in het beleid, de sector dit niet ervaart om verschillende redenen. Andersom zorgt dat er mede voor dat er ook weinig vertrouwen is naar het ministerie. Daarnaast zorgen enkele gebeurtenissen ervoor dat boeren weinig positieve verwachtingen overhouden richting (de goede bedoelingen van) het ministerie. Het vertrouwen tussen actoren in de sector onderling is wisselend.

5.4 Evenwichtige verdeling van macht en middelen

5.4.1 Evenwichtige verdeling van macht en middelen in beleid

Een belangrijk onderdeel van het beleid is het 'op orde krijgen van de randvoorwaarden' (beleidsdocument 21, p. 49). Hieronder valt het versterken van economische positie van agrarisch ondernemers. Volgens het ministerie moeten ketenpartijen en overheden boeren steunen bij de overstap naar kringlooplandbouw. Daarom acht het ministerie acties nodig "om boeren, tuinders en vissers een sterke onderhandelingspositie te geven ten opzichte van hun partners" (beleidsdocument 21, p. 50). De reden hiervoor is de constatering van de achtergestelde positie die boeren hebben ten opzichte van andere ketenpartijen:

"De duizenden ondernemers in de landbouw, tuinbouw en visserij die hard werken voor ons voedsel, doen dat vaak onder economisch moeilijke omstandigheden. De individuele producent heeft nogal eens een zwakke positie ten opzichte van zijn grote afnemers. Hij loopt vele risico's, van wisselvallig weer en dier- en plantenziekten tot een volatiele markt." (Beleidsdocument 5, p. 16)

Dit betekent dat het ministerie veronderstelt dat in het netwerk sprake is van een onevenwichtige verdeling van macht en middelen, omdat boeren en tuinders een achtergestelde positie hebben ten opzichte van ketenpartijen. Daarom wordt ook hierop beleidsinzet aangekondigd:

"Onerlijke handelspraktijken kunnen een negatieve invloed hebben op innovatie en investeringen en belemmeren daarmee de ontwikkeling van economisch vitale bedrijven. Een aantal oneerlijke handelspraktijken zal daarom wettelijk worden verboden en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) zal toezicht houden op de naleving van deze wettelijke bepalingen. Ook komt er een geschillencommissie waar boeren terecht kunnen voor laagdrempelige en onafhankelijk geschilbeslechting." (Beleidsdocument 21, p. 51).

Naast de wettelijke bepalingen kondigt het ministerie aan de consument bewuster willen te maken van waar hun eten vandaan komt, wat helpt voor een 'eerlijke prijs' voor de producent (beleidsdocument 5, p. 16). Trouw verwoordt dit kernachtig als volgt: "Schouten wil dat we in de supermarkt straks niet meer het goedkoopste pak yoghurt uit het schap pakken, zonder even aan de boer en zijn koeien te denken" (Artikel 98).

In interviews laat minister Schouten evenzeer nadrukkelijk weten zich in te willen zetten voor de positie van agrariërs in de keten, maar dit blijkt een lastige opgave. Desalniettemin doet het ministerie pogingen om een evenwichtiger keten te creëren, omdat verduurzamen voor veel boeren anders geen optie is omdat ze zitten gevangen in het wat De Volkskrant het 'huidige hoge-opbrengst-lage-prijs-systeem' noemt (Artikel 71). De inzet van de minister blijkt uit een artikel van Trouw:

"Vorig jaar kondigde zij in Trouw al aan korte metten te willen maken aan 'bovenwettelijke eisen' die afnemers stellen aan boeren, zonder daar extra voor te willen betalen. (...) De nieuwe wet moet boeren mogelijkheden geven om daar samen tegen op te trekken. Aan de veelgehoorde klacht dat agrariërs veel te weinig betaald krijgen, terwijl inkooporganisaties en supermarkten er met de winst vandoor gaan, kan Schouten nog weinig veranderen. Onderlinge

prijsafspraken tussen boeren zijn verboden, omdat die neerkomen op kartelvorming. Uit onderzoek van het FD bleek dat de prijzen die boeren en tuinders voor hun producten krijgen, de afgelopen decennia steeds verder zijn gedaald, terwijl de verkoopprijzen voor de consument juist zijn gestegen.”” (Artikel 95).

5.4.2 De ervaringen van betrokkenen omtrent de verdeling van macht en middelen

De (economische) positie van de boer blijkt inderdaad een obstakel om te veranderen naar kringlooplandbouw. Zoals is gebleken bij het kenmerk ‘wederzijdse afhankelijkheid’ (5.1), ligt de afhankelijkheid tussen ketenpartijen ingewikkeld. Dit heeft onder meer te maken met de onevenwichtige verdeling van macht en middelen tussen boeren en ketenpartijen. Het NRC Handelsblad publiceert een interview met een stel dat samen een boerderij runt, waaruit blijkt dat een onevenwichtige verdeling van macht en middelen boeren in de weg kan zitten:

“Hij wil niet in de klaagmodus, zegt hij. Maar hoe kun je als Nederlandse boer concurreren met landen waar ze het minder nauw nemen met het milieu en dierenwelzijn? Nu al wordt de markt overspoeld door goedkope Oekraïense eieren, met de Mercosur-handelsdeal komen daar de Zuid-Amerikaanse landen nog bij. (...) Ze kennen boeren die hun eieren aan een lokale supermarkt leveren. Het eerste jaar krijgen ze nog een mooie prijs, daarna worden de duimschroeven aangedraaid.” (Artikel 125).

Supermarkten leggen druk op boeren om voor een lage prijs producten aan hen te leveren. De prijs voor producten ligt door goedkope import heel laag, wat het voor boeren moeilijk maakt om een hogere prijs te vragen. Dit is voor een respondent de reden om het ministerie op te roepen het CETA-verdrag met Canada tegen te houden:

“Wat ons betreft hoort daar bescherming van de Noord-Europese boer bij. Dus CETA etc. dat gaat niet. Je kunt niet hier de kostprijs hier verhogen, en vervolgens wel de deur openzetten waar die standaarden niet zijn. Dus dat is de kanttekening die wij steeds plaatsen. Prima om naar kringlooplandbouw te gaan, maar schep randvoorwaarden waar dat ook mogelijk is.” – Vertegenwoordiger agrarische sector.

De supermarkt heeft in dit verhaal door de werking van de markt meer macht en middelen dan de boer. Dit zorgt volgens boeren voor een oneerlijke melkprijs en is een bron van frustratie. Een boer verwoordt zijn frustratie hierover in het NRC Handelsblad:

“En tóch, zegt Lange, wordt hij door de buitenwereld als boeman gezien. Hij gaat ermee stoppen, de lol is eraf. Niet alleen vanwege “al die valse beschuldigingen” aan boeren in de klimaatdiscussie, of de oneerlijke melkprijs omdat sommige supermarkten de melk zo nodig één plus één gratis doen.” (Artikel 162)

De disbalans van macht en middelen in de keten wordt alleen maar versterkt door een disbalans van macht en middelen tussen concurrerende boeren. Zo legt een oud-melkveehouderster haar situatie uit in Trouw:

“Mijn man Wim zei altijd: 'Ik ga door tot ik 60 ben.' Maar dat is niet gelukt, hij is nu 58. Samen hadden we tot mei dit jaar een kleine melkveehouderij met 45 koeien en 25 stuks aan jongvee.

Het probleem was dat we alles nog zelf met de hand deden zonder automatisering. Daardoor konden we niet uitbreiden en concurreren met grotere melkveehouderijen, die wel met nieuwe machines veel meer koeien konden hebben. (...) Wij werkten echt 24 uur per dag. Een melkrobot zou wel wat werk uit handen nemen. Maar ja, die kosten een ton per stuk. (...) Ik geloof dat boeren van onze omvang het niet gaan redden.” (Artikel 108)

Het verhaal van deze boerin laat zien dat schaalvergroting bijna een soort voorwaarde is voor het succes van een boerenbedrijf in het huidige landbouwsysteem. Door de concurrentie redden kleinere bedrijven het niet. Net zoals bij ‘wederzijdse afhankelijkheid’ al bleek, houdt het systeem schaalvergroting en kostenverlaging in stand.

Naast de onevenwichtige verdeling van macht en middelen in het netwerk van ketenpartijen, komen uit de media-analyse en interviews nog enkele andere vormen van (on)evenwichtige verdeling van macht en middelen. Ten eerste valt op dat er ook sprake is van een verschil van invloed die boerenorganisaties of marktpartijen kunnen uitoefenen in de politiek. Volgens een respondent wordt veel meer uit de kast getrokken voor ‘reguliere’ boeren(organisaties), dan voor boeren(organisaties) die al stappen zetten op het gebied van verduurzaming en kringlooplandbouw:

“Wij proberen al onze energie in te zetten op de korte kringlopen. En wij worden niet gehoord, terwijl voor andere boeren meer uit de kast wordt getrokken. (...) Concreet voorbeeld: in de brief van de minister wordt 270 miljoen euro uitgetrokken om stallen emissiearm te maken. Dan komt er geen ammoniak in de natuur. Wij hebben 20 miljoen gevraagd voor 4000 boeren voor kringlopen, dan heb je de hele stallen niet nodig. Maar die hebben we niet gekregen.” – Vertegenwoordiger agrarische sector

Dit komt doordat er een aantal machtige partijen zijn in de agrarische sector, met veel invloed in Den Haag zegt deze zelfde respondent:

“Er is een machtige lobby van agrarische sector. Soya, veevoeder etc. Die hebben een betaalde status. Die hebben fulltime lobby in den haag. (...) Nee, zij hebben echt belang bij een landbouwsysteem zoals het nu functioneert.” – Vertegenwoordiger agrarische sector

De ongelijke machtsverdeling wordt ook ervaren in de biologische landbouw ten opzichte van de intensieve landbouw, zo blijkt uit een artikel van Trouw:

“Al jarenlang wordt de biologische sector in Nederland stelselmatig de kop ingedrukt door spelers die baat hebben bij intensieve landbouw. (...) Dit geluid wordt al jarenlang overschreeuwd door de spelers die geld verdienen met de status-quo. De kleine groep die bij uitstek al volgens kringloopprincipes werkt, de biologische sector, wordt daardoor niet gehoord.” (Artikel 21)

Achter de schermen lijkt dus sprake van een machtige lobby die vooral zorgt dat de gevestigde belangen standhouden. Toch blijken andere partijen wel steeds meer inspraak te krijgen, bijvoorbeeld door de gesprekken die georganiseerd zijn tussen het ministerie en verschillende boerenorganisaties naar aanleiding van de visie. Bij ‘vertrouwen’ kwam dit al aan bod dat deze gesprekken door een

respondent ‘gelijkwaardig’ werden genoemd. Maar ook dat ze ‘democratisch’ werkten, dat betekent dat organisaties met een grotere achterban, zoals bijvoorbeeld LTO, meer invloed hebben dan anderen. Ook de deelname aan het Landbouw Collectief is in deze zin positief voor het creëren van meer balans van macht en middelen. De deelnemers krijgen op deze manier meer invloed dan als ze zich van de samenwerking afzijdig zouden houden.

Een ander aspect wat opvalt is de machteloosheid die boeren voelen tegenover de overheid. Deze machteloosheid zorgde in oktober 2019 voor een kookpunt van de heersende frustraties over het beleid van het ministerie van LNV, die op de boer overkomt als regel op regel waar ze steeds maar aan moeten voldoen. Trouw ziet dit ook als een van de redenen van de toenemende aanhang van FDF: “De boze boer voelt zich speelbal van het stikstofbeleid; hier wordt een strijd gevoerd van een kleine minderheid tegen een machtige overheid” (artikel 42). Juist doordat boeren voelen dat weinig macht bezitten, zorgt dat ze zich mobiliseren om op die manier van zich te laten horen. Dit blijkt onder meer uit een citaat van een respondent die ook eerder aan bod kwam bij ‘vertrouwen’ (5.3): “Dat was de reden dat boeren stonden te schreeuwen bij het RIVM. Pure onmacht” (vertegenwoordiger agrarische sector),

Al met al is vast te stellen dat sprake is van een grote onevenwichtige verdeling tussen macht en middelen in de netwerken. Dit wordt zowel verondersteld in het beleid, en blijkt uit de media-analyse en interviews. Ten eerste hebben boeren ten opzichte van ketenpartijen vaak een zwakke positie. Ten tweede is sprake van verdeeldheid van middelen: kleinere boeren kunnen niet opboksen tegen grotere boeren. Ten derde heeft de lobby van de ‘gevestigde belangen’ veel macht in handen, zeker ten opzichte van organisaties die zich inzetten voor een duurzamere landbouw. Ten vierde ervaart de boer weinig macht ten opzichte van de overheid, door middel van de protestacties en de actiegroepen proberen ze meer macht te verkrijgen ten opzichte van het ministerie. Opvallend is dat wel sprake is van gelijkwaardigheid tussen boerenorganisaties in de gesprekken met het ministerie.

5.5 Doelconsensus

5.5.1 Doelconsensus in beleid

Het ministerie stelt onomwonden dat het huidige landbouwsysteem niet houdbaar is. In de visie komen verschillende redenen aan bod waarom de landbouw aan verandering toe is. De belangrijkste redenen zijn de voedselvoorziening in de toekomst veiligstellen en doelen op het gebied van klimaat en natuur te halen. Daarom moet worden gewerkt naar een ander systeem. Voor het ministerie is het (naar aanleiding van gesprekken met ‘verschillende mensen uit de samenleving’) duidelijk dat dit systeem de kringlooplandbouw moet worden (beleidsdocument 5, p. 5).

Uit de beleidsreconstructie valt verder op dat het ministerie van LNV een brede invulling geeft aan het begrip ‘kringlooplandbouw’. In de Visie ‘Waardevol en Verbonden’ wordt duidelijk gemaakt dat gewerkt naar “een systeem met minimale onnodige verliezen” (beleidsdocument 5, p. 20). Dat betekent dat partijen zo moeten (samen)werken dat de kringlopen van grondstoffen en hulpbronnen worden gesloten. Het kabinet streeft ernaar om kringlopen te sluiten op een zo laag mogelijk schaalniveau. Dit kan verschillende dingen betekenen, zo blijkt verderop in het visiedocument: “Die circulaire ketens kunnen verschillend zijn ingericht: binnen een bedrijf, een regio, Nederland of

grensoverschrijdend. Het motto is: lokaal wat kan, regionaal of internationaal wat moet” (beleidsdocument 5, p. 20). Kringlooplandbouw kan dus voor verschillende boerenbedrijven er anders uitzien. In het Realisatieplan ‘Op weg met Perspectief’ worden kernachtig een aantal punten geformuleerd die een kringlooplandbouwsysteem moeten reflecteren: “Gezonde bodem is de basis; dierlijk mest voorop; voedselresten als veevoer; voedselproductie verbetert natuur, milieu en klimaat; samenwerking in de regio en agroketens” (beleidsdocument 21, p. 3). Veel concreter wordt de kringlooplandbouw niet gedefinieerd. Dit ziet het ministerie als onderdeel van de veranderingsstrategie. In het Realisatieplan ‘Op weg met perspectief’ geeft het ministerie een indicatie van die strategie die moet leiden tot verandering:

“Zoals zal blijken uit de volgende paragrafen en hoofdstukken wil ik in de komende periode in samenwerking met andere overheden komen tot afspraken of contracten met boeren, tuinders en vissers, erfbetreders, onderzoeksinstituten, financiers, handelspartijen, retail, ngo’s en terreinbeherende organisaties over de invulling van de publieke doelen en kaders rond kringlooplandbouw. (...) Een langs deze weg gedragen invulling van kringlooplandbouw maakt gezamenlijke, eenduidige, consistente en lange termijnsturing mogelijk en vergemakkelijkt de ontwikkeling van praktisch bruikbare kennis.” (Beleidsdocument 21, p. 11)

Hieruit blijkt dat het ministerie bewust het doel waarnaar toe gewerkt moet worden nog niet concreet heeft ingevuld. Hoe een kringlooplandbouw precies eruitziet moet vormkrijgen in samenspraak met de betrokken actoren. Het ministerie geeft aan dat de formulering van deze gemeenschappelijke kaders en doelen, de mogelijk geeft om een gemeenschappelijk beloningssysteem op te stellen, bijvoorbeeld gebaseerd op kritische prestatie-indicatoren: “Daardoor kunnen boeren beloond worden die in hun bedrijfsvoering bewezen effectieve praktijken toepassen, waarmee zij positieve resultaten bereiken voor bodemkwaliteit, verminderen en hergebruik van reststromen, optimale benutting van dierlijke mest, veevoer, meer diversiteit in gewassen en biodiversiteit, etc.” (beleidsdocument 21, p. 11-12). Dit geeft dus een indicatie van hoe de kringlooplandbouw gerealiseerd moet worden op individueel niveau.

5.5.2 De ervaringen van betrokkenen omtrent doelconsensus

Overeenstemming over verandering in de landbouw

Uit de media-analyse blijkt dat veel (verschillende) actoren geloven dat de landbouw toe is aan verandering. Milieu- en natuurorganisaties en politieke partijen met een groene agenda lopen daarin voorop (artikelen 2, 5, 39, 83 en 129). Ook veel boeren en tuinders zien dat de landbouw duurzamer moet worden. Dat blijkt onder meer uit het eerdergenoemde onderzoek van Trouw ‘De staat van de boer’. Een opvolgend onderzoek ‘De staat van de boer 2’ spreekt het beeld van eensgezindheid over verduurzaming in de landbouw echter tegen. De steun voor verduurzaming is afgenomen (artikel 24). Opvallend genoeg is deze tweede enquête afgenomen ten tijde van de stikstofcrisis.

Verder blijkt dat hoewel de meeste boeren geloven dat gewerkt moet worden naar een duurzamere vorm van landbouw, er ook boeren zijn die weinig nut zien van de verduurzaming in de landbouw of vinden dat de klimaatschade te veel op het bordje van de boer wordt geschoven. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het opiniestuk van Sieta van Keimpema in Trouw over de realiseerbaarheid van

kringlooplandbouw: “Met de jaknikkers die nu aan tafel zitten is het kinderlijk eenvoudig om de landbouw tot zondebok voor alle klimaatschade te maken” (artikel 52).

Er zijn dus ook boeren die niet geloven dat de landbouw verandering nodig heeft. Dat heeft niet zozeer met onwilligheid te maken legt een respondent uit:

“De generatie boven ons, wij zijn de zonen en dochters van degenen die aan het begin stonden van de ontwikkeling, heeft het huidige landbouwsysteem gemaakt tot wat het nu is. En wij hebben dat verder gebracht. Wij moeten nu omschakelen. Heel veel boeren zitten in de ontkenningfase. Die hebben bijvoorbeeld net nieuwe stallen en die zien geen andere optie dan doorgaan met wat ze doen en hoe ze het nu doen. In één keer moet het roer om, en dat is niet zo simpel. Daar zullen wij mee moeten helpen. Sommigen zullen blijven ontkennen.” – Agrarisch ondernemer

Een vertegenwoordiger van de agrarische sector vult dit beeld aan: “Wie wil er nou veranderen in het leven, ik begrijp dat zij willen vasthouden aan wat zij hebben. (...) Maar ik begrijp het wel dat zij boos zijn, dat hun bedrijfstak wordt aangepast.” Voor veel boeren is het ook niet alleen hun bedrijf, maar een identiteit:

“Mijn opa was boer, mijn oom was boer, mijn vader niet. (...) Dus ik ben op latere leeftijd boer geworden, dat is uit passie. Met de kinderen daar wonen. Dat is je identiteit. Van buiten zijn er steeds geluiden over de boeren. Ik kan nog over de grenzen heen kijken. Maar heel veel boeren wonen al jaren hetzelfde, en ook de generaties voor hen.” – Vertegenwoordiger agrarische sector

Veranderen is dus een moeilijk proces, waar veel emoties bij komen kijken. Daarbovenop is het natuurlijk economisch rendabel om in te blijven zetten op schaalvergroting in plaats van om te schakelen naar een duurzamer systeem. Het eerder gevoerde beleid van het ministerie hielp ook niet mee om de kijkrichting te veranderen:

“We hebben wel te vaak te maken gehad met wisselend beleid. Bijvoorbeeld met het fosfaatbeleid in 2015. Sommige boeren hadden zoiets van: ik ga nu mijn stal vol zetten, nu het nog kan. Je kunt dus ook juist meer gaan houden, ‘nu het nog kan’. Vanuit een economisch perspectief is het nog steeds interessant om door te ontwikkelen in het oude systeem, ook al weet je dat de kijkrichting de andere kant op zal gaan op termijn. (...) Maar de situaties zijn heel verschillend. Ook voor ons bedrijf speelt de vraag: gaan we economisch uitbreiden, of gaan we volop voor kringlooplandbouw?” – Agrarisch ondernemer

Wat daarbij niet helpt, is dat ook een aantal Kamerleden zeggen zich te blijven inzetten voor schaalvergroting (artikel 102). Er bestaat dus wel enige overeenstemming over de lange termijn, maar doelen die boeren nastreven op de kortere termijn zijn daar dus mee tegenstrijdig. Een groep boeren zit in de ‘ontkenningfase’.

Overeenstemming over kringlooplandbouw

Kringlooplandbouw lijkt een term te zijn die geschikt is voor allerlei verschillende boeren. Alle respondenten zeggen principieel geen bezwaar tegen de kringlooplandbouw te hebben. Volgens een vertegenwoordiger van de agrarische sector geldt dat voor veel boeren: “De hoofdprincipes van circulaire economie, daar gaat iedereen mee akkoord in de sector.” Volgens deze respondent is desondanks veel sprake van weerstand:

“Maar het is een veranderproces waar fouten gemaakt zijn. We hebben een soort isolement gecreëerd in een laboratorium. En er heeft een interventie van buiten plaats gevonden. Dat was het kamerlid dat zei halvering veestapel. Dus toen is kringlooplandbouw uit de positieve verandering gehaald naar iets negatiefs. Dus door de interventie van buiten, niet door de minister, is kringlooplandbouw een besmet begrip geworden.” – Vertegenwoordiger agrarische sector.

Hoewel veel boeren inhoudelijk misschien geen problemen hebben met de verandering naar een kringlooplandbouwsysteem, zijn boeren het door het proces en door de uitspraak van De Groot kringlooplandbouw met iets negatiefs associëren.

Daarnaast valt op dat hoe kringlooplandbouw wordt ingevuld, verschilt per actor. Het is in de praktijk geen eenduidig begrip. Zoals bleek bij ‘wederzijdse afhankelijkheid’ (5.1) maakt het heel wat uit voor de werkwijze of kringlopen gesloten moeten worden op bedrijfsniveau, of op regionale of internationale schaal. Niet iedereen is het er mee eens dat deze laatste twee varianten ook echt bij kringlooplandbouw horen.

Uit de interviews blijkt dat ‘kringlooplandbouw’ hierdoor wordt ervaren door veel boeren en tuinders als een verzamelbegrip. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende citaat:

“Ik denk dat heel veel boeren en tuinders de kringlooplandbouw ervaren als glas. Hoe die gevuld wordt, met welk drankje, dat is voor iedereen anders. Wordt net gedaan alsof het een methodologisch afgebakende term. Maar iedereen ziet het anders: wereldniveau/lokaal/regionaal niveau.” – Vertegenwoordiger agrarische sector

Twee boeren met totaal verschillende bedrijfstypen, werkwijzen en schaalgroottes kunnen allebei toch zichzelf kringlooplandbouwer noemen. Hoewel veel boeren dus achter kringlooplandbouw staan, zijn de meningen verdeeld over hoe die kringlooplandbouw dan precies eruit ziet.

De ambiguïteit zorgt ervoor dat het voor veel boeren ook niet duidelijk is wanneer zij voldoen aan het ideaal van het ministerie. Dezelfde respondent vertelt dat sommige boeren bijvoorbeeld vinden dat zij al aan kringlooplandbouw doen voordat het ministerie daartoe op riep: “Circulaire landbouw, maar dat deden we al 30 jaar?” Die onduidelijkheid blijkt ook uit de media-analyse. Ook een boer geïnterviewd door Trouw meent dat kringlooplandbouw een wezenlijk onderdeel is van de reguliere landbouw:

“Duurzaam boeren doet hij al. “Wij gebruiken weinig kunstmest. Onze koeien krijgen krachtvoervervangers als bierborstel, bietenpulp en maisgluten - restproducten uit de

voedingsindustrie, die wij op het bedrijf benutten." De kringloop zit sowieso ingebakken in de landbouw, meent de jonge boer. "Stel dat je honderd schapen buiten hebt lopen. De mest komt op het land, waardoor het gras weer groeit. Dat is pure kringloop.'" (Artikel 155)

Een ander gevolg van de brede definitie van kringlooplandbouw is de onduidelijkheid die het meebrengt voor de individuele boer. Voor boeren is het onzeker of hun bedrijf zoals het nu is in de toekomst wel kan blijven bestaan als er weer nieuwe regels worden aangekondigd (in lijn met het kringlooplandbouwbeleid). Een voorbeeld is de discussie over de veestapel (zie ook 'vertrouwen' 5.3). De minister zegt niks over de aantallen dieren in een kringlooplandbouwsysteem, maar veel anderen zijn van mening dat de aantallen er wel toe doen. Dit heeft alles met de definitie van een kringlooplandbouw te maken, zo blijkt bijvoorbeeld uit een interview van De Volkskrant met pluimveehouder Ruud Zanders:

"Volgens minister Schouten ligt de toekomst voor Nederlandse boeren in kringlooplandbouw. Zanders is dat van harte met haar eens. Maar dat leidt ook tot een drastische inkrimping van de veestapel, benadrukt hij. 'Dat durft Schouten niet hardop te zeggen, omdat ze bang is weerstand op te roepen. Maar dat is wel de uitkomst van haar ideeën.'" (Artikel 2)

Verscheidende actoren, waaronder veel wetenschappers en enkele politici (en ook boeren), hanteren een definitie van kringlooplandbouw met als consequentie dat geen eten aan dieren wordt gegeven dat ook door mensen kan worden gegeten. Dit zou ook betekenen dat er minder dieren gehouden moeten worden in Nederland (artikelen 13, 49, 51 en 79). Dat deze discussie in de maatschappij wordt gevoerd geeft veel onzekerheid voor met name veehouders.

Kortom, vanuit de beleidsreconstructie kan worden vastgesteld dat het ministerie een grote overtuiging heeft dat de landbouw aan verandering toe is en dit presenteert als een gegeven. Kringlooplandbouw is een vanzelfsprekend antwoord op die benodigde verandering. Door de brede benadering van het begrip wordt geprobeerd een groot draagvlak te creëren. In de praktijk blijkt dit op verschillende manieren uit te pakken. Ten eerste, een groot aandeel van de boeren is bereid te verduurzamen en daarom is onder veel actoren een overeenstemming over verandering in de landbouw. Dit geldt echter niet voor alle boeren en betrokkenen, sommigen zitten nog in de ontkenningfase.

Ten tweede zorgt de brede definitie van kringlooplandbouw ervoor dat veel boeren zich achter deze term kunnen scharen. Dit zorgt ervoor dat veel boeren in principe bereid zijn hun bedrijfswijze te veranderen. Echter, de brede definitie zorgt er ook voor dat boeren het beleid onduidelijk en vaag vinden. Dit brengt onzekerheid over de toekomst van hun eigen met zich bedrijf mee. Daarnaast is voor sommige boeren de kringlooplandbouw door de stikstofdiscussie een begrip geworden met negatieve associaties.

In de praktijk is dus sprake van enige overeenstemming over verandering in de landbouw en kringlooplandbouw, maar deze is vooral op een abstracter niveau. Wanneer het gaat om de concrete invulling van de term kringlooplandbouw blijkt er weinig overeenstemming te bestaan.

5.6 Capaciteiten van het netwerk

5.6.1 Capaciteiten van het netwerk in het beleid

Het beleid richt zich voor een deel op het verspreiden van kennis en het ondersteunen van innovaties op het gebied van kringlooplandbouw. Volgens het ministerie heeft de sector een 'hoge innovatiegraad' en daarom wil het ministerie daarop voortbouwen (beleidsdocument 21, p. 5). In een kamerbrief legt de minister uit hoe ze van plan is uit het innovatievermogen van de sector te putten:

“Er zijn nog veel innovaties nodig. Die wil ik faciliteren en stimuleren. Daarbij is kennisdeling en -toepassing op het boerenland cruciaal. Een goed voorbeeld van hoe dit vorm kan krijgen is het Versnellingshuis circulaire economie. Hier werken bedrijfsleven en overheid aan circulaire projecten en aan het ondersteunen van bedrijven die circulair willen werken maar daarin vastlopen als gevolg van belemmeringen in regels, gebrek aan financiering of marktaspecten.” (Beleidsdocument 13, p. 3)

Ook is er aandacht voor onderwijs, zodat professionals opgeleid kunnen worden die kunnen bijdragen aan het delen van de kennis over kringlooplandbouw en klimaatopgaven (beleidsdocument 21, p. 8). Het ministerie veronderstelt met name een grote aanwezigheid van kennis in de sector. Het is louter een kwestie van het coördineren van die kennis.

5.6.2 De ervaringen van betrokkenen omtrent capaciteiten van het netwerk

Uit de media-analyse en interviews blijken inderdaad genoeg voorbeelden van innovatieve boeren die experimenteren met kringlooplandbouw (artikelen 15, 16, 51, 66 en 122). Dit beeld wordt versterkt door de interviews. Een respondent zegt bijvoorbeeld:

“In Nederland kunnen we een aantal dingen heel goed, bijvoorbeeld efficiënt veel produceren en het gebruik van innovatieve technieken. Dat willen we nog steeds heel graag. Maar we zien dat er in de maatschappij andere zaken spelen. We zitten aan de rand van milieuvorwaarden. De vraag is: hoe kunnen we toch toe bouwen naar de toekomst? Gezien de innovatiekracht denk ik dat we dat wel kunnen. Maar hoe gaan we dat aanpakken?” – Agrarisch ondernemer

Bovendien blijkt uit de media-analyse dat initiatieven worden opgetuigd door boeren of andere actoren met het doel kennis te delen over kringloopmethodes. Een voorbeeld is die van een groep boeren in de achterhoek die eigen kennis en ervaring met elkaar uitdelen over kringlooplandbouw:

“Maar de Achterhoekse boeren kunnen hun kringloopscores met elkaar vergelijken. En als de ene boer beter scoort dan de andere roept dat een gevoel van competitie op én vakmatige interesse: welke variabelen zorgen voor die betere milieuprestatie? “We hebben een appgroepje waarin we elkaar bijpraten”, zegt Reinders. “Wat bij de ene boer goed werkt, proberen de anderen het volgende jaar ook.”” (Artikel 15)

Eveneens denken een groot aantal wetenschappers dat de sector genoeg kennis en middelen bezit om de omslag naar kringlooplandbouw te maken (artikelen 62, 114 en 163). Het is vooral een kwestie om die kennis en middelen op een andere manier in te zetten, blijkt bijvoorbeeld uit een interview van

Trouw met Martin Scholten, die zich vanuit Wageningen University zich onder meer verdiept in kringlooplandbouw:

“Dat soort oplossingen is haalbaar, denkt Scholten, ook voor de gangbare boeren. De kringlooplandbouw is volgens hem geen naïef streven. "We kunnen veel meer uit het voedselsysteem halen. Maar het vereist wel een heel andere manier van denken. Van de boeren, maar ook van Wageningen. We zijn dat nog niet gewend. De kennisvoorsprong die Nederland op landbouwgebied nog steeds heeft, moeten we op een andere manier gaan gebruiken.”” (Artikel 65).

Uiteraard is niet elke boer even ver in zijn of haar denkwijze:

“In beleid bij zulke [voetbal]verenigingen heb je dus het onderscheid tussen topsport en breedtesport. Dat vind ik een interessante metafoor voor de kringlooplandbouw. In kringlooplandbouw heb je bepaalde boeren, die heel ver in hun ontwikkeling willen gaan. Die willen koploper zijn en zijn heel ambitieus daarin. Deze boeren hebben radicale – misschien niet per sé het goede woord – maar in ieder geval vergaande ideeën over de stip op de horizon. Maar je hebt ook een hele grote groep die gewoon doen wat ze moeten doen. Die willen best aanhaken, in kleine stapjes.” – Agrarisch ondernemer

Waar sommigen het zien als een uitdaging, vinden anderen de kringlooplandbouw maar vaag. Niet elke boer maakt dezelfde stappen. Een kleine groep kan ‘koploper’ genoemd kan worden, terwijl een grote groep doet wat die kan, en kleine stapjes vooruitzet. Bovendien stelt een agrarisch ondernemer in het interview dat de negatieve blik van de samenleving op boeren en de continu veranderende regelgeving van de overheid niet meewerkt voor een boer om innovatief te kunnen zijn: “Mensen hebben echt het idee dat ze van alle kanten gebasht worden. Dan ben je ook niet in staat innovatief te zijn en in de oplossingsmodus te gaan zitten. Dat is psychologisch.”

Kennis is dus wel aanwezig in de sector, maar bij de ene boer meer dan bij de andere. Bepaalde ontwikkelingen zorgen ervoor dat niet alle boeren gebruik maken van die kennis. Daarnaast is het met de aanwezige middelen minder goed gesteld dan met de aanwezige kennis, waardoor boeren alsnog niet kunnen inzetten op innovatie. Boeren hebben bijvoorbeeld financieel minder mogelijkheden vertelt een agrarisch ondernemer in het interview: “Sommige boeren zijn door keuzes uit het verleden economisch niet in staat te experimenteren, omdat ze dat dus financieel niet kunnen. Dat komt er ook bij.” Boeren zitten bijvoorbeeld ‘vast’ door eerder gedane investeringen, legt een beleidsmedewerker in het interview uit: “Een van de oorzaken voor boeren om te bewegen, is dat ze met huid en haar vastzitten in hun productiemiddelen. Grond, stallen, machines, relaties, kapitaal sociaal kapitaal.”

Dit geeft boeren weinig ruimte om de bedrijfswijze anders om te gooien, ook al zouden ze dat wel willen. Bovendien blijkt uit de media-analyse dat nieuwe (kringloop)investeringen een financieel risico betekenen, dat kan niet elke boer opbrengen (artikel 28 en 162). Dit blijkt bijvoorbeeld uit een artikel van Trouw over jonge boeren:

"Wat duurzaamheid betreft wil elke boer wel. Maar we kunnen het niet alleen. Investeren in bijvoorbeeld zonnepanelen brengen een financieel risico met zich mee. Zijn er nieuwe regels

voor natuurbeheer, dan moet je een bepaalde werkwijze die je gewend bent aanpassen. Als je meer met natuur en biodiversiteit wil doen, moet er een omslag komen, maar die kost tijd en geld. Als boer heb je dat vaak niet.” (Artikel 158)

Bovendien geven vier verschillende respondenten aan dat boeren ‘een stip op de horizon’ nodig hebben om hun bedrijfsvoering aan te passen (twee vertegenwoordigers van de agrarische sector; drie agrarisch ondernemers). Daarvoor is consistent beleid nodig en een uitzicht op een goed verdienmodel:

“Als je de voorwaarden niet in gaat voeren dan ben je bezig met koude saneringen. Want dan houd je de niche boeren over, en de boeren met nevenactiviteiten. Of boeren die het kunnen redden omdat ze heel groot zijn of de juiste lijntjes zijn. Dat zijn er niet heel veel.” – Vertegenwoordiger agrarische sector.

Een andere respondent vult het beeld aan dat het boeren vooral te doen is om een goed verdienmodel:

“Op een gegeven moment, in oktober, waren boeren er helemaal klaar mee. Ook de extremisten. Maar iedereen ging naar Den Haag. Het grootste deel van de boeren doet goede zaken. Maar je hebt een klein deel die foute dingen doen, zoals de mestfraude, maar juist die komen in het nieuws. De gemiddelde boer heeft hart voor de zaak, en wil best veranderen als hij daar een verdienmodel voor krijgt.” – Agrarisch ondernemer

Samengevat, uit het beleid kan worden opgemaakt dat het ministerie veronderstelt dat in de sector een groot innovatief vermogen aanwezig is en de sector genoeg kennis beschikbaar heeft om de omslag naar kringlooplandbouw te maken. Voor het ministerie is het vooral een kwestie van kennis bij elkaar brengen en zorgen dat actoren elkaar inspireren. In de praktijk blijkt ook dat er veel kennis over kringlooplandbouw aanwezig is. Deze kennis zit met name in de ‘voorhoede’, maar ook andere bedrijven beschikken over landbouwkennis die omgezet kan worden naar kringlooplandbouwkennis. Een aantal oorzaken zijn aan te wijzen dat deze aanwezige ‘kennis’ niet tot uiting komt. Ten eerste ervaren sommige boeren als het ware een psychologische blokkade om in oplossingen te denken door belemmerend beleid, en de negatieve beeldvorming in de samenleving. Ten tweede kan de aanwezige kennis niet tot uiting komen als de middelen afwezig zijn. Veel boeren hebben niet het geld om de omslag te maken, of zien te weinig perspectief in de kringlooplandbouw om de toekomst ook geld te verdienen.

Concluderend, er kan worden geconstateerd dat in het beleid veel kennis wordt verondersteld. In de praktijk is er over het algemeen ook sprake van genoeg kennis, maar dat geldt niet voor elke actor. Bovendien beschikken niet alle boeren over genoeg middelen, wat de uitwerking van de aanwezige kennis tegenwerkt.

5.7 Institutioneel design

5.7.1 Institutioneel design in het beleid

In het beleidskader kwam naar voren dat het ministerie het een cruciaal onderdeel van de aanpak vindt om verbindingen te leggen tussen partijen voor een succesvolle omslag naar kringlooplandbouw,

want “het is zeker niet alleen de overheid die gaat bepalen wat gaat gebeuren” (beleidsdocument 5, p. 38). De beleidsdocumenten benoemen dat het ministerie het daarom belangrijk vindt om actoren te betrekken bij de totstandkoming en uitvoering van het kringlooplandbouwbeleid:

“Ter voorbereiding van de visie zijn er veel bijeenkomsten geweest met betrokkenen om ideeën en wensen bijeen te brengen over de toekomst van landbouw, natuur en voedsel. De LNV-visie zelf is een document van het kabinet en heeft afgelopen najaar veel bijval in de Tweede Kamer gekregen. De volgende stap is het gesprek met de samenleving aan te gaan over aanpak en uitvoering.” (Beleidsdocument 13, p. 2).

Die samenwerking met actoren krijgt op verschillende manieren vorm. Ten eerste zijn actoren betrokken geweest bij de totstandkoming van de visie. Uit de documenten is niet precies op te maken wie dit geweest zijn, maar uit de media-analyse komt naar voren dat dit verschillende belanghebbenden waren zoals boerenorganisatie LTO, het bedrijfsleven en natuurorganisaties (artikel 73). Ten tweede betreft het ministerie een groep van boeren en tuinders bij het beleid door hen een stem te geven in een klankbordgroep:

“Na het uitbrengen van de visie Waardevol en verbonden heb ik een klankbordgroep van boeren uitgenodigd om mee te denken over de vertaling van de visie naar de praktijk van het boeren-erf. De klankbordgroep bestaat uit een diverse groep praktiserende (agrarische) ondernemers, aan wie ik de vraag heb gesteld: wat is nodig om de boer een keuze voor kringlooplandbouw te laten maken? De groep heeft mij een advies uitgebracht, waarin de begrippen soevereiniteit en transparantie centraal staan.” (Beleidsdocument 21, p.8)

Twee agrarisch ondernemers die deel uit maken van de klankbordgroep lieten weten dat zij op uitnodiging deelnemen aan de klankbordgroep. Een respondent vertelt meer over hoe de groep tot stand is gekomen:

“Het zijn boeren en boerinnen van verschillende pluimage. De helft is op instigatie van de coalitiegenoten. De vier partijen zijn gevraagd om zelf mensen aan te dragen. Die in het veld zitten. En die in staat zijn daarboven te kijken.” – Beleidsmedewerker

Aanvullend heeft de minister op 14 november 2018 een ‘breed beraad’ gehouden met ‘mensen uit het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen’ (beleidsdocument 13, p. 2). Deze vorm van betrokkenheid is niet alleen aanwezig bij de totstandkoming van het kringlooplandbouwbeleid, maar ook bij andere vormen van beleid, bijvoorbeeld het mestbeleid (beleidsdocumenten 6 en 24) of de aanpak van de stikstofcrisis (beleidsdocument 27). Tot slot is een laatste vorm van het betrekken van actoren bij de aanpak en uitvoering het openen van het online-loket ‘Doe mee met de omslag naar kringlooplandbouw’ (beleidsdocument 13, p.9). Hier kunnen boeren en andere betrokkenen zich melden met een initiatief of vraag. Op deze manier geeft het ministerie vorm aan de verbinding tussen de overheid en de actoren die het kringlooplandbouwbeleid moeten gaan oppakken. Deze vorm van samenwerking is wel minder substantieel dan de inspraak die bepaalde agrarisch ondernemers hebben dankzij de klankbordgroep.

Naast de vormen van inspraak die het ministerie organiseert tussen actoren en de overheid, wil het ministerie het ook mogelijk maken voor agrarisch ondernemers om samenwerkingsverbanden op te tuigen:

“Ondernemers moeten zich gemakkelijker in (nieuwe) samenwerkingsverbanden kunnen organiseren of zich aan marktpartijen kunnen verbinden waar met passende contracten en privaatrechtelijke overeenkomsten wordt gewerkt.” (Beleidsdocument 5, p. 29)

Deze laatste vorm gaat specifiek over de uitvoering van een kringlooplandbouw in de praktijk, hiervoor acht de minister het noodzakelijk voor sommige bedrijven (niet alle) om te gaan samenwerken en op die manier samen een nieuw verdienmodel te kunnen ontwikkelen.

5.7.2 De ervaringen van betrokkenen omtrent institutioneel design

In de praktijk blijken de signalen wisselend over de samenwerking die het ministerie van LNV initieert met ‘de sector’. Met name de respondenten geven in de interviews een beeld van hoe de betrokkenheid van actoren in het kringlooplandbouwbeleid eruitziet. De leden van de klankbordgroep laten bijvoorbeeld weten positief te zijn over hun rol in de klankbordgroep, maar ervaren tegelijkertijd dat de inspraak beperkt is. Eén van hen verwoordt dit als volgt:

“Ik vond het mooi dat [‘voornaam’] en haar team veel energie staken in de klankbordgroep. Je praat mee. Maar het is een wisselwerking, tussen de kijkrichting die het ministerie al heeft ingezet met kennisinstellingen en de politiek, en onze groep. Dus je hebt toch het gevoel dat je niet aan het stuur zit, maar op de achterbank. Je mag niet volledig meebeslissen. Je mag een beetje links en rechts bijsturen. En vooral als de groep heel breed is, is dat lastig.” – Agrarisch ondernemer

Daarnaast is er veel teleurstelling onder actoren uit de agrarisch sector dat het ministerie weinig ruimte aan hen geeft om zelf hun problemen op te lossen. Een respondent noemde de aankondiging van de veevoermaatregel door het ministerie⁷², terwijl de sector zelf ook plannen heeft gepresenteerd om het hoofd te bieden aan de stikstofcrisis:

“Nu is bijvoorbeeld het stikstofbeleid volop in de aandacht. De landbouw moet ook leveren. Voor dit jaar is afgesproken om iets te doen met voer. Op de weg gaan we minder hard rijden, en de minister zegt: landbouw moet het met het voer doen. Het eiwitgehalte moet omlaag. Maar de minister heeft een plan van de sector afgewezen. Daar is niet goed op gereageerd. Dat is jammer van de minister.” – Agrarisch ondernemer

Uit een artikel van de Volkskrant blijkt dat dat voor veel frustratie heeft gezorgd:

“Volgens LTO heeft het ministerie onvoldoende ruimte gegeven aan het gepresenteerde alternatief dat een betere situatie voor boeren moet opleveren. 'Zelfs bij een positieve doorrekening door het PBL biedt het proces onvoldoende vertrouwen in het tot wasdom komen van het sectoralternatief. Er zullen nu eerst stappen richting de sector moeten worden

⁷² Zie hiervoor het beleidskader, paragraaf 2.2.4.

gezet om het vertrouwen te herstellen voordat gesprekken tot resultaat leiden. De voermaatregel moet wat de sector betreft van tafel.” (Artikel 47)

Het gaat zelfs zover dat ‘eerst het vertrouwen moet worden hersteld’ voordat gesprekken kunnen worden hervat. Een respondent legt uit dat dit soort zaken het gevoel geeft dat het ministerie toch alleen maar zaken wil opleggen aan de sector in plaats van het met de sector op te lossen:

“Ik merk ook wel dat het ministerie bereid is om te luisteren. Tegelijkertijd gebeuren er ook dingen, [‘voornaam’] noemde de veevoermaatregel al, waarbij je denkt: moet dat nu zo? Dus je denkt mee, en dan word je toch weer overvallen potverdorie. En zeker de melkveehouderijbedrijven, die denken van: we zijn op de goede weg. En dan gaat het ministerie toch vertellen van hoe je het moet gaan doen in plaats van ook benoemen wat heb je allemaal al hebt bereikt. Dan zitten we bij LNV aan tafel en dan zit het ministerie toch weer voor te schrijven hoe het moet.” – Agrarisch ondernemers

Hoewel deze respondenten wisselend staan tegenover hun inbreng in de klankbordgroep, zijn ze positief over de groep, die volgens hen divers is en bestaat uit verschillende soorten agrarisch ondernemers. Andere respondenten zijn kritischer over de actoren die betrokken worden bij het beleid door het ministerie. Een respondent zegt bijvoorbeeld helemaal niet het idee te hebben dat de sector goed vertegenwoordigd is in de betrokkenheid bij het kringlooplandbouwbeleid:

“Er wordt gedaan alsof het samen is, dat er samen over na wordt gedacht, maar ondertussen lag er al iets. Een deel van de sector werd uitgenodigd om mee te praten over het beleid, zij werden ‘schouten-boeren’ genoemd. Dat waren mensen die het hadden begrepen. Als je het niet begreep werd je niet uitgenodigd.” – Vertegenwoordiger agrarische sector

Deze respondent heeft het idee dat het ministerie vooral ondernemers betreft die al positief zijn over de omslag naar kringlooplandbouw. Een andere respondent, een vertegenwoordiger van de agrarische sector, heeft juist het idee dat weer een heel andere bepaalde groep is betrokken is bij de totstandkoming van de visie: “Wij zitten elke maand op het ministerie, maar bij de ontwikkeling van de visie is vooral LTO betrokken geweest en dat is nou juist de organisatie van de oude garde.”

Al met al kan worden gesteld dat het ministerie samenwerking belangrijk vindt en daarom op verschillende manieren organisatorisch vormen van samenwerkingen uitwerkt. Enerzijds voor inspraak in het beleid, anderzijds voor uitvoering van het kringlooplandbouwbeleid. In de praktijk blijkt dat ook actoren ervaren dat de samenwerking op georganiseerde wijze wordt vormgegeven, maar de manier waarop vinden ze misschien minder passend. Er is ontevredenheid over het proces. Ondanks dat gesprekken bestaan over het beleid, hebben ze het idee weinig echt te kunnen inbrengen. Bovendien zijn niet alle actoren positief over wie wel en niet betrokken zijn bij deze vormen van inspraak. Niet alle geluiden worden volgens respondenten gerepresenteerd.

5.8 Netwerksturing

Uit het theoretisch kader bleek dat een sturende actor op verschillende wijze invloed kan uitoefenen op het netwerk en daarmee een vorming van sturing kan toepassen. Uit de literatuur zijn verschillende vormen onderscheiden: network design, network framing, netwerkmanagement en network participation. Aan de hand van deze vier sturingsmethoden is bestudeerd hoe het ministerie van LNV

stuurt op de sector om een kringlooplandbouw te realiseren. Uit de beleidsreconstructie, mediaberichtgeving en interviews is gebleken dat het ministerie deze vier methoden in meer of mindere mate toepast en wordt ervaren door betrokken actoren. Hieronder worden ze alle vier besproken.

5.8.1 Network design in beleid

Door middel van network design kan het een sturende actor invloed uitoefenen op het institutioneel design. De resultaten bij 'institutioneel design' (5.7) geven al een weergave van de manier waarop het ministerie daarop invloed heeft uitgeoefend.

Ten eerste bleek dat het ministerie invloed heeft uitgeoefend op de betrokken actoren. Bij de totstandkoming van het kringlooplandbouwbeleid is door het ministerie ingezet op een brede groep actoren. Door middel van het instellen van een klankbordgroep hadden verschillende actoren inspraak in de vorming van het beleid. De groep bestond uit verscheidende agrarisch ondernemers met elk een andere achtergrond en waren grotendeels op uitnodiging van de overheid betrokken bij het beleid. Op een website van de Rijksoverheid⁷³ is te lezen welke ondernemers deel uitmaken van de klankbordgroep. Daarnaast zet het ministerie in op een breed betrokken groep bij de uitvoering van het kringlooplandbouwbeleid. Hierbij is de invloed van actoren gering en minder direct.

Ten tweede heeft het ministerie invloed uitgeoefend door de samenwerking vorm te geven en bepaalde procedures in te stellen. Een voorbeeld hiervan is wederom de klankbordgroep, die op een regelmatige wijze bijeenkomt. Daarnaast wil het ministerie het makkelijker maken voor ondernemers en andere actoren om samenwerkingsverband op te richten of afspraken aan te gaan met ketenpartijen in de vorm van contracten.

5.8.2 De ervaringen van betrokkenen omtrent sturing door network design

Uit de interviews bleek dat niet alle actoren vinden dat de betrokken groep actoren heel divers en breed te noemen is. Dat bleek onder meer al bij een citaat bij 'institutioneel design' (5.7). Een andere respondent vult dit beeld aan en is van mening dat hierdoor een grote groep (die minder ver is met kringlooplandbouw) wordt uitgesloten:

“De visie zegt: hier heb je de kringlooplandbouw. Vervolgens ben ik naar een aantal congressen geweest. Iedereen is daar positief. Maar vooral de groep van boeren en tuinders die het ook al vond werden daar bij elkaar gebracht. ‘Gelovers’ kun je ze noemen. Maar dus niet de mensen die er niet in geloven. En dan wordt er gedacht wanneer de kringlooplandbouw wordt uitgelegd aan de anderen, bij de tweede/derde keer: ‘je het niet begrepen’, of ‘je wil niet’.” – Vertegenwoordiger agrarische sector.

Daarnaast is deze zelfde respondent kritisch op het proces:

⁷³ Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. (2019, 26 november). Klankborden en Taskforce. Geraadpleegd op 1 augustus 2020, van <https://www.platformkringlooplandbouw.nl/initiatieven-en-inspiratie/samenwerking>

“Merendeel van de leden: ongeveer 70 procent, dit heb ik niet onderbouwd hoor, hebben vooral op de manier waarop het gaat verzet. Niet heel vaak intrinsiek verzet, inhoudelijk, al zijn die er ook. Maar de meeste hebben protest op het proces. Bij deze visie zijn veel fouten gemaakt: ‘Hoe het vanaf nu moet’. ‘Ik heb eens nagedacht en zo is het.’ Dat wordt ook zo ervaren.” – Vertegenwoordiger agrarische sector

Door de vormgeving van het proces is het gevoel ontstaan dat kringlooplandbouw (en andere maatregelen) grotendeels door het ministerie aan de sector wordt ‘opgelegd’. Dat beeld kwam ook naar voren uit de media-analyse (artikelen 133 en 157), bijvoorbeeld uit een artikel van Trouw. Hierin vertelt Cees Veerman, oud CDA-minister van landbouw, voorstander te zijn van een kringlooplandbouw, maar wel te snappen dat boeren niet tevreden zijn met het proces: “*Veranderen is ingewikkeld, zegt Veerman.* “Boeren weten ook wel wat er moet gebeuren, maar als iemand zegt dat zij de helft van hun vee moeten inleveren, worden zij terecht boos” (Artikel 38). Volgens hem moeten boeren meer in de kringlooplandbouw worden meegenomen. Veerman zegt hier dat boeren ook boos zijn omdat ze de helft van hun vee moeten inleveren. Opvallend is dat dat in contrast met de ideeën van de minister. Zij heeft namelijk altijd volgehouden dat de kringlooplandbouw niet over aantallen vee gaat.

Bovendien bleek bij ‘institutioneel design’ (5.7) dat de agrarische ondernemers die deelnemen aan de klankbordgroep wel merken dat het ministerie naar hen luistert, maar tegelijkertijd niet het idee hebben veel invloed te kunnen uitoefenen: “Dus je hebt toch het gevoel dat je niet aan het stuur zit, maar op de achterbank. Je mag niet volledig meebeslissen. Je mag een beetje links en rechts bijsturen.”

5.8.3 Network framing in het beleid

Network framing is prominent aanwezig in het beleid van LNV. Het departement maakt er op verschillende manieren gebruik van. Onderdelen van de framing zijn deels aan bod gekomen bij meerdere kenmerken van een (succesvolle) netwerkaanpak. In het bijzonder bij ‘doelconsensus’ (5.5). De minister heeft framing toegepast om zoveel mogelijk actoren achter het doel van de kringlooplandbouw te scharen. Het ministerie wil in de beleidsplannen zo duidelijk mogelijk maken dat een verandering naar een duurzamere vorm van landbouw om meerdere redenen noodzakelijk is. Bovendien presenteren de beleidsdocumenten de kringlooplandbouw als een logisch systeem of oplossing:

“Want hoe mooi onze resultaten ook zijn, de manier waarop we nu ons voedsel produceren raakt steeds verder uit balans. Het gaat verder dan wat de aarde kan geven. En is niet houdbaar. Hoe kunnen we het dan wel volhouden? Daarover heb ik de afgelopen maanden veel met heel verschillende mensen uit de samenleving gesproken. (...) We kwamen er steeds weer op uit dat we de toekomst van onze voedselvoorziening alleen veilig kunnen stellen als we overstappen op kringlooplandbouw. We moeten immers voorkomen dat we bodem, water en grondstoffen uitputten en de temperatuur op aarde onaanvaardbaar verhogen. Kringlooplandbouw is daar een onontkoombaar en sluitend antwoord op.” (Beleidsdocument 5, p. 5)

Het departement gebruikt hier twee vormen van framing: een vorm van storytelling om verschillende actoren duidelijk te maken dat zij een gezamenlijk verhaal hebben en daaruit volgend ook aansturend

op een gezamenlijk doel, namelijk de omslag naar kringlooplandbouw. Het ministerie gebruikt storytelling op allerlei manieren in de documenten. Om actoren achter eenzelfde doel te scharen, maar ook om hen bijvoorbeeld te wijzen op hun verantwoordelijkheid.

Een manier waarop storytelling vorm krijgt is het aanhalen van ‘best practices’: in het beleid zijn dit voorbeelden waaruit blijkt dat de kringlooplandbouw succesvol is of kan zijn en waaruit blijkt dat sommige actoren al (samen) stappen hebben gezet op dit gebied. Enkele voorbeelden die worden uitgelicht in het realisatieplan zijn de ‘succesvolle samenwerking tussen Lidl en Kipster’ (een pluimveebedrijf die grotendeels volgens kringloopwaardes werkt) en regionale samenwerking Groene Cirkels (provincie Zuid-Holland, Heineken en Wageningen University & Research werken samen aan de ontwikkeling van een beter presterende voedselketen) (beleidsdocument 21, p. 32).

Een andere vorm van framing die het ministerie toepast is het doen van positieve uitlatingen over het handelen van het netwerk. In de documenten prijst het ministerie, alsmede het kabinet, de sector voor zijn ‘innovatieve vermogen’ en noemen ze de landbouwsector ‘toonaangevend in de wereld’ (beleidsdocumenten 2 en 5). Voor het realiseren van klimaatambities krijgt de sector ook complimenten. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een brief van het ministerie van LNV over het aandeel van de landbouw in de klimaatopgave: “Ik heb grote waardering voor de ambitie die de sector laat zien bij het stellen van doelen voor hun bijdrage aan de klimaatopgave” (beleidsdocument 14).

Andere vormen van framing die vaak terugkomen in het beleid zijn het creëren van gunstige condities voor het netwerk, door zowel door te zorgen voor goede financiële condities als een bevorderlijke juridische basis. Ten eerste zet het ministerie zich op verschillende manieren in voor gunstigere financiële condities, zodat actoren in staat zijn naar een kringlooplandbouw te werken. Net als de actoren ziet het ministerie in dat een goed verdienvermogen noodzakelijk is voor boeren en tuinders om de omslag te maken. Daarom merkt het ministerie het creëren van een goed verdienvermogen aan als randvoorwaarde in het kringlooplandbouwbeleid. Het zorgen voor verdienmodellen is hier onderdeel van. Dit was bovendien de reden voor het instellen van de taskforce verdienvermogens (beleidsdocumenten 21 en 23), die hierover advies heeft uitgebracht. Daarnaast maakt het ministerie het onder meer mogelijk voor boeren om samen te werken, worden gesprekken met financiers en banken gevoerd, komt er nieuw pachtbeleid en komt er een bedrijfsovernamefonds voor jonge boeren die investeringen willen doen die in lijn zijn met de visie LNV (beleidsdocument 21, p. 50).

Ten tweede probeert het ministerie een goede juridische basis te bewerkstelligen zodat het voor het netwerk mogelijk wordt om een kringlooplandbouw op te zetten. Dit probeert het ministerie op verschillende manieren te verwezenlijken. Een algemeen actiepunt in het realisatieplan is bijvoorbeeld ‘belemmerende regels rond afval en mest’ wegnemen (beleidsdocument 21, p.3). Daarnaast vermeldt het ministerie in hetzelfde plan aan haar bevoegdheden te kunnen inzetten om experimenteergebieden aan te wijzen. Dat betekent dat bedrijven in deze gebieden tijdelijk afwijken van wetten of algemene maatregelen van bestuur. Bij succes wordt gekeken of wet- en regelgeving helemaal kan worden aangepast, ten dienste van de kringlooplandbouw (beleidsdocument 21, p. 29).

5.8.4 De ervaringen van betrokkenen omtrent sturing door network framing

Uit de media-analyse en interviews vallen een aantal zaken op omtrent de framing van het ministerie en hoe dit wordt ontvangen en ervaren door actoren. Ten eerste bleek bij ‘doelconsensus’ (5.5) dat

kringlooplandbouw door het ministerie breed wordt gedefinieerd waardoor veel vormen van (kringloop)landbouw onder de noemer kringlooplandbouw geschaard kan worden. Dit zorgde enerzijds voor dat veel overeenstemming over het doel kringlooplandbouw ontstond. Dit komt juist doordat het niet een hele specifieke term is meent een respondent:

“Kringlooplandbouw vergt politiek keuzes. Daar waren de verschillende coalities te groot voor. Dus kringlooplandbouw is niet heel specifiek. Maar dat is ook wel goed, want dan heb je minder draagvlak als je het te specifiek maakt.” – Vertegenwoordiger agrarische sector.

Anderzijds zorgde het ook voor onrust, omdat sommige actoren het idee hebben niet precies te weten waar ze aan toe zijn. Het meest uitspringende voorbeeld hiervan is de discussie over de veestapel (zie ook ‘vertrouwen’ (5.3)).

Ten tweede blijkt dat de woorden van Kamerlid Tjeerd de Groot over de halvering van de veestapel ook veel heeft gedaan voor de framing van de kringlooplandbouw. Dit was geen zet van het ministerie maar heeft wel veel impact gehad op hoe boeren naar de kringlooplandbouw kijken en zij beleid van het ministerie ervaren. Bij ‘doelconsensus’ (5.5) bleek dat het kringlooplandbouw uit de positieve verandering heeft gehaald.

Ten derde gebruikt het ministerie dus veel storytelling in de beleidsdocumenten om een gemeenschappelijk verhaal te creëren en het handelen van het netwerk positief te belichten. Toch zijn niet alle actoren hiervan overtuigd. Een respondent vertelt dat sommige zinsneden uit de visie juist ervoor zorgden dat alle positieve verhalen over innovatieve boeren teniet werden gedaan:

“In de Achterhoek zijn ze hartstikke innovatief. In de regio zijn heel veel goede initiatieven. Dat staat ook in de visie. Maar die ervaringen worden tenietgedaan, want alle andere boeren worden weggedaan als of ze het helemaal fout doen. Termen als: ‘het roer moet om’, ‘het moet helemaal anders’. Dat staat in al die beleidsdocumenten.” – Vertegenwoordiger agrarische sector

Dit sluit aan bij gevoelens die al leefden bij boeren. Zo bleek bij ‘doelconsensus’ (5.5) en ‘capaciteiten van het netwerk’ (5.6) dat bij boeren al langer het gevoel leeft door de samenleving en de overheid te worden weggezet als de boosdoener in het klimaatverhaal. De positieve framing van het ministerie is daarom totaal tegenstrijdig met sentimenten die er in de sector spelen.

Bovendien leeft bijvoorbeeld bij biologische boeren het idee dat ook zij niet erkend worden door het ministerie (als koploper). In de beleidsdocumenten worden zij maar weinig geprezen voor de stappen die zij hebben gezet naar een duurzame landbouw. Terwijl dit volgens een respondent wel terecht zou zijn:

“Bijvoorbeeld biologische landbouw, komt helemaal niet eens voor in de visie kringlooplandbouw. Terwijl die heel veel elementen hebben die wel daarin passen. Benoem ook je koplopers. Ik heb het ministerie uitgedaagd om koplopers te benoemen. Ook nieuwe koplopers, want je moet vooral mensen bereiken die niet al de huidige koplopers zijn.” – Agrarisch ondernemer

Verder bleek bij 'capaciteiten van het netwerk' (5.2.6) dat verdienmodellen en belemmerende wet- en regelgeving belangrijke thema's zijn voor boeren(organisaties). Deze condities spelen volgens actoren een grote rol voor de omschakeling naar kringlooplandbouw. Dat het ministerie dus inzet op verbetering van deze (fiscale en juridische) condities sluit aan bij wat boeren en tuinders zelf ook ervaren dat problemen zijn. Er wordt nog wel kritisch gekeken naar die de inzet van het ministerie op dit punt. Een vertegenwoordiger van de agrarische sector denkt bijvoorbeeld dat ze weinig opschieten met de adviezen van de taskforce verdienvermogens: "Er is een klankbordgroep verdienmodel geweest. Hoe zit het met het verdienmodel? Maar is niks concreets uitgekomen. Ook niet bij politici."

5.8.5 Netwerkmanagement in het beleid

Hoewel minder prominent aanwezig als netwerk framing, stuurt het ministerie het netwerk ook door middel van netwerkmanagement. Dit is het beste te herkennen aan de initiatieven die het ministerie wil ondersteunen:

"Het voortouw ligt in de regio: daar ziet het kabinet initiatieven voor een gebiedsgerichte aanpak van opgaven tot stand komen die verder gaan dan landbouw, natuur en voedsel. Deze initiatieven kunnen worden gekoppeld aan middelen uit de regeerakkoord-enveloppes en middelen in het kader van het Interbestuurlijk Programma, thema Vitaal Platteland. Met de Regioportefeuille speelt het kabinet in op deze beweging. Zo kunnen initiatieven voor kringlooplandbouw ontstaan die een voorbeeld kunnen zijn voor andere regio's." (Beleidsdocument 5, p. 26)

Het ministerie geeft hier aan bepaalde initiatieven te willen ondersteunen in materiële zin. Andere voorbeelden die zijn gevonden in de beleidsdocumenten en media-analyse van facilitering van het netwerk door middel van materiële of immateriële zaken zijn fondsen, subsidies en investeringen in kennisdeling en kennisvergaring (onderzoek). Door het ondersteunen van bepaalde (gewenste) activiteiten stuurt het ministerie het netwerk door haar te versterken, om zo (gewenste) doelen te behalen. De activiteiten die worden gefaciliteerd zijn opgezet door actoren in het netwerk zelf. Op deze manier wil het ministerie bijdragen aan en versterken van de capaciteiten van het netwerk.

5.8.6 Ervaringen van betrokkenen omtrent sturing door netwerkmanagement

Uit de media-analyse blijkt dat veel experts en politici denken dat ondersteuning van de overheid nodig is voor boeren om de omslag te maken (artikelen 11, 44, 89 en 141). Bovendien is veel vraag naar materiële en immateriële ondersteuning vanuit de sector zelf (artikelen 31 en 158). Dit blijkt onder meer uit het eerdergenoemde onderzoek van Trouw: "Daarbij is Schouten wijzer geworden door het onderzoek 'De Staat van de Boer' van Trouw, waaruit blijkt dat Nederlandse boeren en boerinnen bereid zijn te vergroenen, mits 'Den Haag' hen daarin steunt" (artikel 49). Bovendien blijkt uit de interviews ook dat actoren dit belangrijk vinden om de sector de omslag naar kringlooplandbouw te laten maken:

"De overheid kan ondersteunen door kennis te faciliteren, door mogelijk te maken dat de sector bepaalde vaardigheden van elkaar leert. Daar moet je ook zelf mee aan de slag. We staan nu, net als na de oorlog, weer voor zulke grote opgaven. Zo kijk ik wel naar de kringlooplandbouw. Het is echt een hele grote opgave, te vergelijken met de naoorlogse

periode. Het is bijna zoals in ontwikkelingslanden: we moeten echt nieuwe dingen gaan leren te doen.” – Agrarisch ondernemer

Deze zelfde respondent denkt dat de overheid op dit gebied dus nog stappen kan doen:

“De hoe-vraag moet ingevuld worden. Hoe krijgen we onze leden mee in de beweging? Wat is daarvoor nodig? Als ik kijk naar de overheid, is op dit gebied kennis en begeleiding nodig. En ook hoe overbrug je de transitie? Dat gaat over geld.” – Agrarisch ondernemer

Een andere manier van netwerkmanagement is het beïnvloeden van de relaties in het netwerk. Bij het kenmerk ‘evenwichtige verdeling van macht en middelen’ (5.4) is gebleken dat het ministerie zich wil inzetten om de (economische) positie (in de keten) van boeren en tuinders te verbeteren, omdat nu nog sprake is van een grote disbalans tussen actoren in macht en middelen. Bovendien wil het ministerie ervoor zorgen dat consumenten weer meer waardering krijgen voor het voedsel. Dit betekent dat sprake is van beïnvloeding van de relaties in het netwerk. Ook uit de media-analyse blijkt een voorbeeld van de beïnvloeding van de relaties:

“Nog voor de zomer komt minister Carola Schouten van landbouw met een wetsvoorstel dat boeren en tuinders meer macht moet geven ten opzichte van inkooporganisaties en supermarkten. (...) Schouten zoekt al langer naar manieren om de positie van agrariërs te versterken. Vorig jaar kondigde zij in Trouw al aan korte metten te willen maken aan 'bovenwettelijke eisen' die afnemers stellen aan boeren, zonder daar extra voor te willen betalen. (...) De nieuwe wet moet boeren mogelijkheden geven om daar samen tegen op te trekken.” (Artikel 95)

Uit de analyses kon niet worden opgemaakt of dit inderdaad echt effect heeft gehad. Verder is gebleken dat weinig sprake is van ‘vertrouwen’ (5.3) in de sector, zowel tussen actoren onderling als tussen de sector en het ministerie. Dit duidt erop dat er nog veel sprake is van gespannen relaties tussen actoren. De maatregelen die het ministerie neemt in het kader van de stikstofcrisis, bijvoorbeeld de veevoermaatregel (zie 5.7), dragen daar niet aan bij. Onder meer bij de kenmerken ‘vertrouwen’ (5.3) en ‘institutioneel design’ (5.7) blijkt dat bepaalde acties van het ministerie helemaal niet bijdragen bij het ‘managen van de relaties’ en daarmee het verminderen van spanningen in de sector. Daarbij zette de veestapel-uitspraak van Tjeerd de Groot de discussie op scherp. De steeds radicaler wordende acties van een kleine groep boeren illustreren dit. Uiteraard zijn de opgezette acties van het FDF niet representatief voor de sector, maar het geeft wel weer dat er spanningen zijn in de sector. In februari eiste de actiegroep zelfs excuses van de minister voor de ‘onterechte behandeling’ van boeren (artikel 42).

5.8.7 Network participation in het beleid

Sturing van het netwerk door middel van network participation gaat over de vraag of het ministerie van LNV deelneemt aan activiteiten van het netwerk en daardoor gedeeld eigenschap creëert. Het is lastig om een oordeel te vellen over het feit of het ministerie deelneemt aan het (kringloop)landbouwnetwerk. Het ministerie neemt deel aan het netwerk vanuit het punt bezien dat zij verantwoordelijk is voor (bij kringlooplandbouw behorende) wet- en regelgeving, maar de individuele boer zal het ministerie misschien niet zo snel als (directe) samenwerkingspartner

beoordelen. Uiteraard zijn er manieren waarop het ministerie haar steentje bijdraagt aan de kringlooplandbouw, bijvoorbeeld doordat zij zich inzet om gunstige wet- en regelgeving te creëren. Enkele zijn al besproken in deze paragraaf bij network framing en netwerkmanagement. Een ander voorbeeld is de inspanningen die zij verricht in Brussel. Uit zowel de beleidsreconstructie en media-analyse blijkt dat het ministerie zich inzet voor een Europees landbouwbeleid dat de kringlooplandbouw en kringlooplandbouwers bevooroordeeld. De minister zet zich bijvoorbeeld in om het (Europese) Gemeenschappelijke Landbouwbeleid ondersteunend te maken aan de kringlooplandbouw (beleidsdocument 5, p. 11). Verder zet de minister zich ook op andere manieren in voor doelen bijbehorend aan de visie ‘Waardevol en Verbonden’:

“Voedsel heeft waarde, en verspilling is letterlijk waardeloos. Consumenten gooien eten weg dat over de datum is, terwijl het nog goed is. Ik zou zeggen: gebruik je zintuigen, kijk, ruik, proef voordat je iets weggooit. Als minister kan ik in Europa proberen de regels rond houdbaarheidsdata aangepast te krijgen. Mijn ongeduld is groot, maar het gaat heel traag.” (Artikel 19)

Hieruit blijkt dat de minister invloed uitoefent op de haalbare opties, waardoor dus sprake is van sturing door network participation. Daarmee kan nog niet worden gezegd of er ook sprake is van een gevoel gedeeld eigenaarschap.

5.8.8 De ervaringen van betrokkenen omtrent sturing door network participation

Hoewel het ministerie dus op een bepaalde manier stuurt door deel te nemen aan netwerk, blijkt bij ‘vertrouwen’ (5.3) en ‘institutioneel design’ (5.7) dat veel boeren eerder het gevoel hebben dat het ministerie ‘tegen hen’ is. Het gevoel heerst bijvoorbeeld dat het ministerie wat bedenkt en dat de sector zich ernaar moet voegen. Een artikel uit het NRC Handelsblad gaat in op de verdeeldheid in de sector:

“Polarisatie-experts adviseren in kwesties als deze vaak om op zoek te gaan naar een gedeeld belang of een gedeelde vijand, waar beide polen zich samen op kunnen concentreren. Hier ligt, zegt ook boer Klein Iking op zijn eeuwenoude erf in Vragender, een kans voor de overheid om samen met de boeren een eerlijker prijs af te dwingen. In het regeerakkoord in 2017 werd al aangekondigd dat de Autoriteit Consument en Markt hier een grotere rol in zou moeten spelen. „Als Schouten dáár nu eens mee zou beginnen, dan kunnen we praten”, aldus boer Klein Iking.” (Artikel 17)

Hier is sprake van twee ‘polen’ (overheid en sector), wat dus niet bepaald op een gevoel van eensgezindheid. Samen met de resultaten bij onder meer ‘vertrouwen’ (5.3) en ‘institutioneel design’ (5.7) laat dat zien dat er weinig sprake is van een gevoel van gedeeld eigenaarschap met het ministerie onder boeren.

Kortom, het ministerie gebruikt meerdere vormen van netwerksturing, waarbij network framing het meest eruit springt. Daaropvolgend komen network design en netwerkmanagement ook in zekere mate naar voren. Network participation wordt het minst ervaren omdat er maar weinig sprake is van een gevoel van gedeeld eigenaarschap in de sector.

Uit de media-analyse en interviews blijkt verder dat ondanks dat is te stellen dat de vormen van sturing aanwezig zijn, actoren kritiek hebben op deze vormen van sturing. Er is bij network design bijvoorbeeld kritiek op de betrokken actoren en de manier waarop het proces verloopt (niet open en inclusief genoeg). Daarnaast zorgt sturing van het ministerie door middel van network framing aan de ene kant voor veel draagvlak voor het doel en aan de andere kant voor veel onrust. Bovendien zorgen bepaalde gebeurtenissen dat het doel helemaal negatief wordt benaderd door de actoren. Bepaalde termen zorgen daarnaast ook ervoor dat actoren zich niet gewaardeerd voelen en is dus tegen gesteld aan wat het ministerie met de framing misschien zou willen bereiken. Verder blijkt dat sturing door middel van het netwerkmanagement erg gewenst is uit het netwerk en dat het ministerie al veel op inzet. Toch zijn er nog veel spanningen in de sector.

5.9 Deelconclusie

In dit hoofdstuk zijn de resultaten uit de beleidsreconstructie, media-analyse en interviews weergegeven. Per kenmerk van een (succesvolle) netwerkaanpak zijn de relevante resultaten en opmerkelijke zaken toegelicht. Hierdoor is enerzijds een beeld ontstaan over de netwerkaanpak zoals het ministerie dat voorziet en initieert, en anderzijds de ervaringen omtrent die (netwerk)aanpak van betrokken actoren. Hierdoor kan een antwoord worden geformuleerd op de empirische deelvragen.

Deelvraag 4: Wat zien we in het kringlooplandbouwbeleid terug van een netwerkbenadering?

Van de zeven kenmerken van een (succesvolle) netwerkaanpak zijn zes (sterk) terug te zien in het kringlooplandbouwbeleid. Ten eerste veronderstelt het beleid 'wederzijdse afhankelijkheid' tussen verschillende actoren. Het wisselt welke actoren dat zijn. Ten tweede gaat het ministerie ervanuit dat sprake is van verschillende 'motieven voor individuele actoren' om de omslag naar kringlooplandbouw te maken. Ten derde ziet het ministerie 'vertrouwen' als een cruciaal onderdeel voor het slagen van het beleid en daarom wordt vertrouwen op verschillende manieren naar het netwerk toe geuit. Ten vierde blijkt uit het beleid een definitie van het doel waar een groot deel van de actoren achter zou kunnen staan of staat. Het ministerie baseert het beleid op deze overeenstemming, daarom kan worden vastgesteld dat er sprake is van 'doelconsensus'. Ten vijfde is sprake van een veronderstelling over de aanwezigheid van benodigde 'capaciteiten van het netwerk'. Het ministerie veronderstelt met name dat sprake is van voldoende aanwezigheid van kennis, waardoor het ministerie het voor actoren mogelijk acht om de omslag te maken. Ten zesde kan worden geconstateerd dat sprake is van een overtuiging van het ministerie dat dat samenwerking(en) een institutionele vormgeving moet(en) krijgen. Daar geeft het ministerie op verschillende manieren vorm aan. Daarom is ook sprake van 'institutioneel design'.

Uit het beleid valt op te maken dat het ministerie veronderstelt dat het kenmerk 'evenwichtige verdeling van macht en middelen' niet aanwezig is in de sector, want ze gaat uit van een zwakke positie van bepaalde actoren ten opzichte van andere actoren. Daarom onderneemt zij als sturende actor acties.

Van de vier netwerksturingsmethoden zijn zeker drie aanwezig. In het beleid is met name 'network framing', sterk terug te vinden, doordat onder meer veel sprake is van storytelling, maar ook doordat het ministerie zich inzet voor gunstigere financiële en juridische condities voor het netwerk. 'Network design' en 'netwerkmanagement' zijn ook aanwezig in het beleid. Hierdoor stuurt het ministerie op de vormgeving van de samenwerking en de betrokkenheid van bepaalde actoren. Netwerkmanagement

wordt onder meer toegepast om het netwerk zowel te ondersteunen door bij te dragen in (im)materiële zaken alsmede door de positie van sommige actoren te verbeteren. Dit laatste draagt daardoor bij aan het verminderen van de onevenwichtige verdeling van macht en middelen in de sector.

Het is lastiger om te beoordelen of er sprake is van network participation, omdat dat gaat over de vraag of het ministerie kan worden gezien als deel van het netwerk. Daarentegen kan wel worden gesteld dat sprake is van beïnvloeding van de haalbare opties.

Deelvraag 5: Wat zijn de ervaringen van betrokkenen als het gaat om een netwerkbenadering in het kringlooplandbouwbeleid?

Uit de media-analyse en interviews blijkt dat sprake is van een wisselend beeld als het gaat om een netwerkbenadering in de praktijk van het kringlooplandbouwbeleid. Twee van de zeven kenmerken van een (succesvolle) netwerkaanpak ervaren betrokkenen niet. De overige vijf kenmerken worden op wisselende manieren ervaren. Ten eerste blijkt in de praktijk dat ‘wederzijdse afhankelijkheid’ tussen boeren om een kringlooplandbouw te bewerkstelligen per boerenbedrijf op een andere manier vorm krijgt, afhankelijk van de definitie van kringlooplandbouw. Daarnaast blijken de afhankelijkheden tussen ketenpartijen een belemmerende factor te zijn voor de omslag naar kringlooplandbouw. Ten tweede ervaren veel boeren interne stimulansen (zoals intrinsieke motivatie) om de omslag naar kringlooplandbouw te maken. Dit geldt echter niet voor alle boeren. Veel zien namelijk te weinig voordelen voor de korte termijn, waardoor bij hen sprake is van een lage aanwezigheid van ‘individuele motieven om deel te nemen aan het netwerk’. Ten derde is maar weinig sprake van ‘vertrouwen’ van actoren in het ministerie. De reden hiervoor is dat door verschillende gebeurtenissen actoren maar weinig positieve verwachtingen van het ministerie hebben. Het vertrouwen onderling tussen de actoren is wisselen, maar wel in zekere mate aanwezig. Ten vierde is vast te stellen dat actoren een grote ‘onevenwichtige verdeling van macht en middelen’ ervaren in de sector. Deze komt in verschillende verhoudingen tot uitdrukking. Ten vijfde is sprake van een mate van overeenstemming over verandering van de landbouw en kringlooplandbouw op een abstract niveau, maar zodra de kringlooplandbouw concreter wordt ingevuld blijkt dat maar weinig sprake is van doelconsensus over de kringlooplandbouw en wat bereikt moet worden. Ten zesde is er sprake van een zekere mate van aanwezige kennis in het netwerk, al geldt dat niet voor alle actoren. De ervaringen omtrent de afwezigheid van middelen doen echter de ervaringen omtrent de aanwezige kennis deels teniet. Daarom is maar wisselend sprake van ‘capaciteiten van het netwerk’. Tot slot blijkt dat er ook wisselende ervaringen zijn omtrent het ‘institutioneel design’. Enerzijds ervaren actoren dat de samenwerking op georganiseerde wijze wordt vormgegeven. Anderzijds is daarover veel kritiek, van zowel actoren die deelnemen aan bepaalde gesprekken als niet.

Van de vier sturingsmethoden wordt zeker één niet ervaren en de andere drie wisselend. Uit de media-analyses en interviews blijkt onder meer dat hoewel ook veel actoren ook positieve aspecten van de sturing (door de drie methoden) ervaren of menen te zien, er ook veel kritiek is en niet elke vorm ook een succesvolle uitwerking heeft. Bijvoorbeeld op de manieren waarop het ministerie het ‘network design’ en ‘networkframing’ vormgeeft. Daarnaast blijkt dat actoren in de sector aangegeven dat ‘networkmanagement’ erg gewenst is. Er is maar weinig sprake van ‘network participation’ omdat uit de ervaringen van actoren blijkt dat maar weinig sprake is van een gevoel van gedeeld eigenaarschap met het ministerie.

De afwezigheid van verschillende kenmerken en sturingsmethoden wordt onder meer veroorzaakt door de grote verwevenheid van (beleids)kwesties in de landbouw. Gebeurtenissen in bijvoorbeeld de stikstofcrisis hebben hierdoor hun werking op de uitvoering van het kringlooplandbouwbeleid.

6. Analyse

Deze thesis heeft het doel te onderzoeken of een netwerkbenadering verklaringen kan bieden voor het uitblijven van maatschappelijke beweging die nodig is voor transities. Daarvoor is in het vorige hoofdstuk bekeken op welke manier er sprake is van een netwerkaanpak in het beleid en de praktijk van de (kringloop)landbouw. In dit hoofdstuk worden de bevindingen vergeleken met theorieën die behoren tot een netwerkbenadering, om vast te kunnen stellen of vanuit de theorie redenen zijn om aan te nemen dat daardoor geen maatschappelijke beweging op gang komt.

Uit het theoretisch kader is gebleken dat volgens een netwerkbenadering maatschappelijke vraagstukken niet alleen door de overheid moeten en kunnen worden opgelost. In de samenleving bestaat een pluraliteit van actoren. De actoren in een netwerk dragen allen bij aan oplossingen van de maatschappelijke vraagstukken. Door samenwerking kunnen zowel individuele doelen van deelnemende actoren als collectieve doelen worden behaald. In de praktijk blijkt dat het ministerie inzet op zowel samenwerking tussen actoren om de omslag naar een kringlooplandbouw te bewerkstelligen (een collectief doel), alsmede om te zorgen dat (boeren)bedrijven op een gezonde manier kunnen blijven voortbestaan (een individueel doel). In het kringlooplandbouwbeleid is dus sprake van inzet op een netwerkaanpak.

6.1 Kenmerken van een (succesvolle) netwerkaanpak

Volgens een netwerkbenadering bepalen de samenwerking en interactie tussen actoren in het netwerk de kwaliteit van de (gewenste) uitkomsten. Uit de literatuur zijn bepaalde kenmerken van een (succesvolle) netwerkaanpak en verschillende sturingsmethoden geïdentificeerd, die daar van invloed op zijn. De manier waarop deze aanwezig zijn, is dus bepalend voor het functioneren van het netwerk en voor het realiseren van de collectieve actie. Uit het empirisch onderzoek is naar voren gekomen dat deze kenmerken en sturingsmethoden grotendeels terug te zien zijn in het kringlooplandbouwbeleid, maar dat de ervaringen omtrent een netwerkaanpak in de praktijk anders uitwijzen. Hieronder worden allereerst de kenmerken van een (succesvolle) netwerkaanpak toegelicht. Daarbij wordt ingegaan op de tegenstellingen die bestaan tussen wat succesvol zou zijn volgens de theorie en hoe zij teruggevonden zijn in de empirie. Vervolgens wordt ingegaan op de tegenstellingen die er zijn te vinden bij de sturingsmethoden.

Wederzijdse afhankelijkheid

Uit de literatuur blijkt dat des te meer actoren van elkaar afhankelijk zijn, des te meer dat een reden geeft om energie in de samenwerking te steken, wat bijdraagt aan een succesvolle samenwerking. Het werkt echter het best als de afhankelijkheid twee kanten op werkt; verschillende partijen zijn in dezelfde mate van elkaar afhankelijk. Het beleid veronderstelt een wederzijdse afhankelijkheid tussen (boeren)bedrijven om een kringlooplandbouw te realiseren. In de praktijk blijkt dat het per boer verschillend is, van wie die afhankelijk is en ook hoeveel. Die afhankelijkheid kan bovendien een belemmerende factor zijn voor een boer om de omslag naar kringlooplandbouw te maken: een boer die kringlooplandbouw wil realiseren is meer afhankelijk van bijvoorbeeld een supermarkt of bank, dan dat deze partijen afhankelijk zijn van de boer. Dit heeft onder meer te maken met de machtsposities die bedrijven in de keten hebben (zie hiervoor het kenmerk 'evenwichtige verdeling van macht en middelen'). Doordat de partijen dus niet altijd op dezelfde manier afhankelijk van elkaar

zijn, zit dat omvorming naar kringlooplandbouw in de weg. De wisselende manier waarop de (aanwezige) wederzijdse afhankelijkheid zich voordoet zoals vastgesteld in de praktijk van de kringlooplandbouw duidt daarom niet volledig op een effectieve netwerkaanpak zoals in de netwerkliteratuur aangegeven.

Drijfveren voor individuele actoren om deel te nemen aan een netwerk

In het theoretisch kader kwam naar voren dat als individuele actoren bepaalde individuele motieven hebben om in een samenwerking te stappen, dat dat het proces van samenwerking kan verbeteren. Dit kunnen bepaalde individuele belangen of (positieve of negatieve) prikkels zijn. Uit de empirie blijkt dat het beleid verschillende motieven voor (boeren)bedrijven veronderstelt om de omslag naar kringlooplandbouw te maken (en niet zozeer voor een samenwerking). De praktijk van de (kringloop)landbouw laat zien dat individuele (boeren)bedrijven wisselend wel of geen prikkels ervaren om de omslag naar kringlooplandbouw te maken. Veel boeren zien weinig voordelen voor de korte termijn. Voor veel actoren geldt dus dat er (te) weinig echte individuele belangen zijn voor de omslag naar kringlooplandbouw (voor sommige geldt dat uiteraard wel). De manier waarop de (aanwezige) drijfveren aanwezig zijn zoals vastgesteld in de praktijk van de kringlooplandbouw duidt daarom niet volledig op een effectieve netwerkaanpak zoals in de netwerkliteratuur aangegeven.

Vertrouwen

Uit de literatuur is naar voren gekomen dat vertrouwen goed ‘verdeeld’ moet zijn in het netwerk. Meerdere actoren moeten vertrouwen in elkaar hebben. De voorgeschiedenis kan (negatief) bepalend zijn, maar met bepaalde stappen kan het vertrouwen worden hersteld. Naar mate van de duur van de samenwerking kan het vertrouwen groeien. In de praktijk blijkt dat hoewel het ministerie vertrouwen cruciaal vindt voor het beleid en dit ook in het beleid ook aan de sector laat weten, dit vertrouwen door de sector maar weinig ervaren wordt. Door bepaalde gebeurtenissen is het (aanvankelijk aanwezige) vertrouwen juist afgenomen. Hieruit blijkt dus dat bepaalde stappen (bewust of onbewust, wel of niet te voorkomen) zijn gezet die juist niet bijdragen aan (het herstellen van) vertrouwen. Eveneens tussen boeren en (boeren)organisaties onderling is niet volop sprake van vertrouwen. Al met al, er is dus niet sprake van een goede verdeling van vertrouwen in de sector. Het gebrek aan vertrouwen zoals vastgesteld in de praktijk van de kringlooplandbouw duidt daarom weinig op een effectieve netwerkaanpak zoals in de netwerkliteratuur aangegeven.

Evenwichtige verdeling van macht en middelen

Uit de literatuur blijkt dat een evenwichtige verdeling van macht en middelen tussen actoren in het netwerk kan bijdragen aan een succesvolle samenwerking. Daarentegen zorgt een significante disbalans er juist voor dat actoren niet op een betekenisvolle manier kunnen deelnemen. Het kringlooplandbouwbeleid veronderstelt dat een significante disbalans van macht en middelen aanwezig is in de sector, omdat de boer een achtergestelde (economische) positie heeft ten opzichte van andere ketenpartijen. Het beleid is daarom op gericht deze achtergestelde positie te verminderen. De praktijk van de (kringloop)landbouw bevestigt dit en laat zien dat er sprake is van een onevenwichtige verdeling van macht en middelen in meerdere verhoudingen. Dit bemoeilijkt (boeren)bedrijven om de omslag naar kringlooplandbouw te maken. De grote onevenwichtige verdeling van macht en middelen zoals vastgesteld in de praktijk van de kringlooplandbouw duidt daarom in eerste instantie niet op een effectieve netwerkaanpak, maar omdat het ministerie zich hiervan bewust is en stappen zet om hieraan te werken (al wordt dit nog niet door iedereen ervaren),

kan ook worden gesteld dat het deels duidt op een effectieve netwerkaanpak zoals in de netwerkliteratuur aangegeven.

Doelconsensus

Uit de literatuur blijkt dat de samenwerking in het netwerk beter verloopt wanneer actoren overeenstemming hebben over het na te streven (collectieve) doel. Een gedeeld begrip van het doel is hiervoor van belang. Verder bleek dat gezamenlijke acties makkelijker te bereiken zijn als het doel minder expliciet wordt gemaakt. Meer actoren kunnen het eens worden over een doel dat niet strak gedefinieerd is. De empirie laat zien dat het ministerie uitgaat van doelconsensus in de sector, daarop baseert het ministerie het beleid. Daarnaast is een kringlooplandbouw niet concreet gedefinieerd. Dit betekent dat het doel, zoals de literatuur adviseert, niet expliciet wordt gemaakt. Uit de praktijk blijkt dat inderdaad veel overeenstemming over het doel kringlooplandbouw is. Dit gaat over een abstract niveau. Zodra het gesprek gaat over een concretere invulling blijkt minder sprake van consensus. Aan de ene kant zorgt dit brede doel ervoor dat inderdaad veel actoren zich hiervoor willen inzetten, aan de andere kant zorgt het voor veel onrust en onvrede omdat het idee bestaat dat het ministerie niet eerlijk is. De manier waarop sprake is van doelconsensus zoals vastgesteld in de praktijk van de kringlooplandbouw duidt daarom niet volledig op een effectieve netwerkaanpak zoals in de netwerkliteratuur aangegeven.

Capaciteiten van het netwerk

De netwerkliteratuur laat zien dat een netwerk nieuwe capaciteiten nodig heeft om de gewenste 'outcomes' te realiseren. Er zijn kennis en middelen nodig om de samenwerking goed te laten verlopen. In de praktijk blijkt dat het beleid veel uitgaat van aanwezige kennis om een kringlooplandbouw te realiseren. Het ministerie zet in op spreiding van die kennis. Uit de ervaringen van actoren blijkt dat inderdaad veel kennis voor een kringlooplandbouw aanwezig is, maar dat vooral de afwezigheid van bepaalde middelen de omslag bemoeilijkt. Hierdoor kunnen actoren de kennis juist niet inzetten. De manier waarop sprake is van capaciteiten van het netwerk zoals vastgesteld in de praktijk van de kringlooplandbouw duidt daarom niet volledig op een effectieve netwerkaanpak zoals in de netwerkliteratuur aangegeven.

Institutioneel design

Uit de literatuur blijkt dat een passend institutioneel design kan bijdragen aan een succesvolle samenwerking. De vormgeving van de samenwerking kan cruciaal zijn voor de procedurele legitimiteit van het proces. Een open en inclusief proces is bevorderlijk voor een samenwerking tussen actoren. De empirie laat zien dat het ministerie inzet op het vormgeven van de samenwerking, omdat het ministerie dat passend vindt bij het bereiken van een kringlooplandbouw. In de praktijk wijst uit dat er om die vormgeving wisselende ervaringen bestaan. Enerzijds zijn er actoren die blij zijn dat een vorm van inspraak bestaat, anderzijds zijn er ook actoren die kritiek hebben op hoe het proces verloopt en wie er bijvoorbeeld bij betrokken worden. Daarom is het de vraag hoe open en inclusief het proces in de werkelijkheid voor alle actoren daadwerkelijk is. De manier waarop het institutioneel design vorm heeft gekregen zoals vastgesteld in de praktijk van de kringlooplandbouw duidt daarom niet volledig op een effectieve netwerkaanpak zoals in de netwerkliteratuur aangegeven.

6.2 Sturingsmethoden voor een (succesvolle) netwerkaanpak

Naast de zeven kenmerken van een (succesvolle) netwerkaanpak kan volgens de literatuur sturing door een (publieke) actor bepalend zijn voor het functioneren van het netwerk en het behalen van het (collectieve) doel. Sturing heeft betrekking op het afstemmen van de relaties onderling, de beïnvloeding van de interacties van actoren onderling en de vormgeving van de samenwerking. Sturing in het netwerk geeft een wezenlijke uitdaging: de sturende (publieke) actor moet invloed uitoefenen zonder dat de autonomie van actoren in het netwerk worden weggenomen. Dit betekent dat in plaats van sturing door instelling van bepaalde regels, sancties en eisen, andere vaardigheden ingezet moeten worden, zoals politieke competenties en beïnvloeding van de besluitvorming. Uit de empirie komt naar voren dat die uitdaging voor het ministerie niet geheel geslaagd is. De verschillende sturingsmethoden laten een discrepantie zien tussen wat netwerksturing vereist en wat het ministerie doet.

Network design

Uit de literatuur kwam naar voren dat een publieke actor invloed kan uitoefenen op onder meer de omvang, karakter, compositie en institutionele procedures. Hierbij gaat het als het ware om sturing op het institutioneel design. De publieke actor kan dus invloed uitoefenen of aansturen op een vorm het institutioneel design die bijdraagt aan de samenwerking van actoren in het netwerk. De empirie laat zien dat het ministerie inderdaad hierop probeert invloed uit te oefenen op een manier die zij passend acht bij de samenwerking in de kringlooplandbouw, maar zoals bleek bij 'institutioneel design' hebben sommige actoren kritiek op het proces en betwijfelen zij de openheid en exclusiviteit ervan. De wisselende manier waarop network design dus uitgeoefend en ervaren wordt zoals vastgesteld in de praktijk van de kringlooplandbouw duidt daarom niet volledig op een effectieve netwerkaanpak zoals in de netwerkliteratuur aangegeven.

Network framing

De literatuur laat zien dat network framing een manier is om de interactie tussen actoren in het netwerk te beïnvloeden zodat actoren beter kunnen gaan samenwerken om bepaalde uitkomsten te bereiken. Uit de empirie kwam naar voren dat network framing op verschillende manieren sterk terug te vinden is in het kringlooplandbouwbeleid. In de praktijk draagt deze manier van sturing ook voor veel draagvlak en zorgt het voor gunstige condities. Een voorbeeld is de invloed die het ministerie uitoefent op het draagvlak voor het doel. Zoals bij doelconsensus leidde dit inderdaad voor veel draagvlak, maar zorgde het ook voor veel onrust, omdat veel onzekerheid is over de concrete invulling van het doel. Daarnaast wordt op sommige punten met de framing het tegenovergestelde bereikt: actoren voelen zich niet gewaardeerd. Dit draagt niet bij aan de motivatie van actoren om zich in te zetten voor de omslag naar kringlooplandbouw. De wisselende manier waarop network framing dus uitgeoefend en ervaren wordt zoals vastgesteld in de praktijk van de kringlooplandbouw duidt daarom niet volledig op een effectieve netwerkaanpak zoals in de netwerkliteratuur aangegeven.

Networkmanagement

Vanuit de netwerkliteratuur is vastgesteld dat netwerkmanagement kan bijdragen aan de relaties tussen de actoren in het netwerk en dat het kan zorgen voor ondersteuning die actoren nodig hebben om netwerkactiviteiten uit te voeren. De empirie laat zien dat netwerkmanagement onder meer wordt toegepast voor zowel de ondersteuning van netwerkactiviteiten, als het verbeteren van de posities van sommige achtergestelde actoren. Daarnaast blijkt dat er inderdaad ook veel vraag is vanuit het

netwerk naar de ondersteuning. Het ministerie kan hier dus meer of beter op inzetten. Tot slot is geconstateerd dat sprake is van veel spanningen in de sector. Netwerkmanagement is op dit onderdeel dus nog niet of onvoldoende ingezet. De wisselende manier waarop netwerkmanagement dus uitgeoefend en ervaren wordt zoals vastgesteld in de praktijk van de kringlooplandbouw duidt daarom niet volledig op een effectieve netwerkaanpak zoals in de netwerkliteratuur aangegeven.

Network participation

Uit de netwerkliteratuur blijkt tot slot dat een actor kan sturen door middel van network participation. Dit houdt in de actor door middel van het deelnemen aan het netwerk invloed uitoefent op onder meer de beleidsagenda en beleidsuitkomsten. Dit is de meest ingewikkelde sturingsmethode, omdat de actor dan niet meer buiten het netwerk staat. Network participation kan echter wel heel waardevol zijn omdat zo een gevoel van gedeeld eigenaarschap kan worden gecreëerd. In de praktijk blijkt dat, hoewel niet heel veel sprake is van deelname aan het netwerk, het ministerie wel invloed uitoefent op de haalbare opties. Actoren ervaren daarentegen maar weinig een gevoel van gedeeld eigenaarschap met het ministerie. Zij hebben eerder het idee dat het ministerie hen graag de zaken wil vertellen, en dat de actoren het moeten uitvoeren. Kringlooplandbouw is in die zin meer een idee van het ministerie dan dat het door het netwerk is gecreëerd. De geringe manier waarop network participation dus uitgeoefend en ervaren wordt zoals vastgesteld in de praktijk van de kringlooplandbouw duidt daarom weinig op een effectieve netwerkaanpak zoals in de netwerkliteratuur aangegeven.

Hieruit blijkt dat het ministerie bepaalde sturingsmethoden volgens een (succesvolle) netwerkaanpak niet alleen (te) weinig of verkeerd inzet (met onbedoelde gevolgen), maar dat het ministerie ook niet altijd volgens een netwerkaanpak stuurt. Dit zit een effectieve netwerkaanpak in de weg. Volgens de netwerkliteratuur is het voor de sturende actor de uitdaging om niet te veel autonomie bij de netwerkactoren weg te halen. Uit de empirie blijkt dat veel actoren vinden dat het ministerie veel regels of de kringlooplandbouw (te veel) oplegt aan de sector. De actoren ervaren weinig invloed. Dit wijst niet op een netwerkaanpak, maar eerder op een aanpak volgens het Traditional Public Administration en in sommige gevallen volgens het New Public Management.

6.3 Deelconclusie

In dit hoofdstuk zijn de resultaten uit het empirisch onderzoek vergeleken met de netwerkliteratuur zoals beschreven in het theoretisch kader. Hierdoor kan een antwoord worden geformuleerd op de zesde deelvraag: *Zijn er discrepanties tussen de theorieën behorend tot een netwerkbenadering en de praktijk van het kringlooplandbouwbeleid te onderscheiden en in hoeverre bieden deze een verklaring voor het uitblijven van gewenste beleidseffecten?*

De bevindingen laten zien dat het ministerie een intentie heeft om de kringlooplandbouw middels een netwerkaanpak te bewerkstelligen. Met andere woorden: het ministerie wil met haar beleid netwerkprocessen aanwakken zodat actoren zich gaan bewegen richting een kringlooplandbouw. Uit de resultaten blijkt dat het ministerie bepaalde veronderstellingen doet over de sector en daaropvolgend langs die lijn stuurt. Desondanks is nog geen grote maatschappelijke beweging op gang gekomen. Dit kan worden verklaard doordat netwerkprocessen niet op gang zijn gekomen nodig voor een kringlooplandbouw, omdat het beeld van het ministerie niet helemaal strookt met de belevingswereld van de betrokken actoren. De praktijk van de kringlooplandbouw laat immers zien dat de kenmerken van een (succesvolle) netwerkaanpak niet op een dergelijke manier aanwezig zijn zoals

de netwerkliteratuur suggereert voor een effectieve uitwerking. Of ze werken juist tegen een effectieve netwerkaanpak in. Bovendien heeft de netwerksturing door het ministerie niet altijd de gewenste effecten of onderneemt het ministerie acties die juist tegen een netwerkaanpak indruisen. Hierdoor worden netwerkprocessen juist niet aangejaagd, of in ieder geval niet ontwikkeld in de gewenste richting die het ministerie voor ogen heeft.

Uit de analyse blijkt dus dat wezenlijke verschillen bestaan tussen de theorieën behorend tot een netwerkbenadering en de praktijk van het kringlooplandbouwbeleid. Volgens de theorie zijn er redenen om aan te nemen dat onvoldoende sprake is van een effectieve netwerkaanpak. Niet alle kenmerken en sturingsmethoden van een (succesvolle) netwerkaanpak zijn namelijk op een manier terug te vinden in de empirie zoals de theorie suggereert dat nodig is voor een netwerkaanpak om effectief te zijn. Deze discrepanties tussen theorie en praktijk kunnen daarom een (deel van de) verklaring bieden voor het uitblijven van de gewenste beleidseffecten.

7. Conclusie

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de onderzoeksvraag centraal. Daarnaast wordt gereflecteerd op het onderzoek. In de conclusie (7.1) worden allereerst de antwoorden van de verschillende deelvragen toegelicht om vervolgens te bespreken hoe zij leiden tot een antwoord op de hoofdvraag. Vervolgens wordt in de discussie (7.2) gereflecteerd op de onderzoeksvraag en besproken hoe de bevindingen uit dit onderzoek zich verhouden tot de bestaande literatuur. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de beperkingen van dit onderzoek, waarbij wordt gereflecteerd op de validiteit van het onderzoek. Tot slot worden suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

7.1 Conclusie

Deze thesis heeft het doel bij te dragen aan de inzichten over transities. Uit de probleemstelling van dit onderzoek bleek dat in de transitieliteratuur de aandacht nadrukkelijk ligt op het begrijpen van transities op systeemniveau. Tot nu toe is relatief weinig aandacht geweest voor het bestuderen van de verbanden van actoren die een transitie moeten bewerkstelligen. Daarom richt dit onderzoek zich op het begrijpen van processen op actorniveau in transities. Daarvoor is gekozen voor de kringlooplandbouwcasus. In deze casus heeft de sturende actor (het ministerie van LNV) te maken met veelheid van actoren die op een complexe manier zich tot elkaar verhouden: een netwerk. Om de doelstellingen van het kringlooplandbouwbeleid te kunnen verwezenlijken stuurt het ministerie in dit netwerk. Daarom wordt de kringlooplandbouwcasus bestudeerd vanuit een netwerkbenadering. Dit leidde vervolgens tot de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre biedt een netwerkbenadering verklaringen voor het uitblijven van de door het ministerie van LNV gewenste transitie naar kringlooplandbouw op grote schaal binnen de landbouwsector?

Alvorens hierop een antwoord te formuleren, wordt eerst antwoord gegeven op de geformuleerde deelvragen. Dit zijn drie theoretische deelvragen, twee empirische deelvragen en één analytische deelvraag. In dit hoofdstuk worden alle deelvragen kort en bondig beantwoord omdat daar al uitgebreider aandacht voor is geweest in het theoretisch kader (3.3), het resultatenhoofdstuk (5.9) en het analysehoofdstuk (6.3).

7.1.1 Beantwoording deelvragen

Deelvraag 1: Wat is een transitie en welke implicaties heeft dit voor overheidssturing die gericht is op het bewerkstelligen ervan?

Een transitie is een grootschalige, maatschappelijke verandering van een systeem naar een ander systeem. De verschillende kenmerken van een transitie zorgen ervoor dat sturing door de overheid complex en onzeker is. Hierdoor voldoet 'normaal beleid' niet.

Deelvraag 2: Welke uitgangspunten liggen er volgens theorieën behorend tot een netwerkbenadering ten grondslag aan een succesvolle sturing van netwerken?

Een netwerkbenadering is een sturingsfilosofie die veronderstelt dat de overheid niet de enige actor is die maatschappelijke vraagstukken kan oplossen. De overheid is slechts één (sturende) actor in een netwerk van meerdere actoren. Op basis van de literatuur zijn zeven kenmerken toegelicht die bepalend zijn voor een (succesvolle) netwerkaanpak en vier sturingsmethoden geïdentificeerd die een

(sturende) actor kan in zetten om de (succesvolle) aanpak te versterken. Deze kenmerken zijn wederzijdse afhankelijkheid, drijfveren voor individuele actoren om deel te nemen aan het netwerk, vertrouwen, evenwichtige verdeling van macht en middelen, doelconsensus, capaciteiten van het netwerk en institutioneel design. De verschillende manieren van sturing zijn network design, network framing, netwerkmanagement en network participation.

Deelvraag 3: Welke verklaringen voor het uitblijven van effecten van overheidssturing biedt de netwerkbenadering, specifiek bij transities?

Een netwerkbenadering biedt verklaringen voor het wel of niet effectief zijn van activiteiten van actoren in netwerken om een bepaald (collectief) doel te realiseren. Het bewerkstelligen van een transitie is een collectief doel, daarom kan een (succesvolle) netwerkaanpak zorgen voor de benodigde beweging (van actoren) in en naar transities. Het wel of niet aanwezig zijn van de vastgestelde verschillende kenmerken een (succesvolle) netwerkaanpak en sturingsmethoden zijn daardoor in een zekere mate bepalend voor het wel of niet op gang komen van transities.

Deelvraag 4: Wat zien we in het kringlooplandbouwbeleid terug van een netwerkbenadering?

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat een netwerkaanpak grotendeels is terug te zien in het kringlooplandbouwbeleid. Het ministerie houdt zowel rekening met en gaat uit van de meeste kenmerken van een (succesvolle) netwerkaanpak (zes van de zeven) als het inzetten van sturingsmethoden (zeker drie van de vier).

Deelvraag 5: Wat zijn de ervaringen van betrokkenen als het gaat om een netwerkbenadering in het kringlooplandbouwbeleid?

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat sprake is van een wisselend beeld omtrent de ervaringen van betrokken actoren als het gaat om een netwerkaanpak in het kringlooplandbouwbeleid. De verschillende kenmerken van een netwerkbenadering herkennen de actoren weinig of niet terug, of ze hebben kritische kanttekeningen. Bovendien wordt de netwerksturing door het ministerie wisselend ervaren. De sturing pakt tegendraads uit of wordt onvoldoende ingezet.

Daarnaast blijkt uit de kringlooplandbouwcasus dat de verwevenheid van (beleids)kwesties van invloed is op de kenmerken en sturingsmethoden van een (succesvolle) netwerkaanpak. Hierdoor zijn in de sector ontwikkelingen die 'tegen' de kenmerken van een (succesvolle) netwerkaanpak ingaan.

Deelvraag 6: Zijn er discrepanties tussen de theorieën behorend tot een netwerkbenadering en de praktijk van het kringlooplandbouwbeleid te onderscheiden en in hoeverre bieden deze een verklaring voor het uitblijven van gewenste beleidseffecten?

Uit het analysehoofdstuk blijkt dat er een discrepantie is tussen de theorieën behorend tot een netwerkbenadering en de praktijk van het kringlooplandbouwbeleid. De verschillende kenmerken en sturingsmethoden van een (succesvolle) netwerkaanpak zijn niet op een dusdanige manier aanwezig in de praktijk als dat de netwerkliteratuur suggereert voor een effectieve netwerkaanpak. Dit kan daarom een verklaring zijn voor het uitblijven van de gewenste beleidseffecten in de kringlooplandbouwcasus.

7.1.2 Beantwoording onderzoeksvraag

De verschillende deelvragen leiden gezamenlijk tot de formulering van het antwoord op de centrale onderzoeksvraag. Naar aanleiding van de literatuurstudie kan worden gesteld dat sturen op een transitie voor de overheid ingewikkelder is dan op 'normale' vraagstukken. Een netwerkbenadering geeft handvatten aan die sturing, door te kijken naar de manier waarop actoren bewegen in een netwerk om collectieve actie te realiseren. Theorieën behorend tot een netwerkbenadering geven bovendien aanwijzingen voor het wel of niet effectief zijn van een netwerkaanpak. Daardoor kunnen ze verklaringen bieden voor het wel of niet op gang komen van maatschappelijke beweging in transities. De kringlooplandbouwcasus laat zien dat de gewenste netwerkaanpak door het ministerie van LNV op verschillende manieren in de praktijk maar weinig effectief uitpakt. Dit kan daarom verklaren waarom volgens een netwerkbenadering tot nu toe weinig tot geen collectieve actie wordt gerealiseerd. Maatschappelijke beweging die nodig is in en naar transities blijft daardoor uit. Concluderend, een netwerkbenadering biedt verklaringen voor het uitblijven van de door het ministerie van LNV gewenste transitie naar kringlooplandbouw.

7.2 Discussie

Op de bevindingen van dit onderzoek wordt gereflecteerd door allereerst het antwoord op de onderzoeksvraag te belichten vanuit de probleemstelling van dit onderzoek. Vervolgens worden de bevindingen vergeleken met andere onderzoeken. Daarna worden de beperkingen van het gedane onderzoek besproken. Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

7.2.1 Reflectie op de onderzoeksvraag

Deze thesis laat zien dat een netwerkbenadering verklaringen kan bieden voor het uitblijven van maatschappelijke beweging in en naar transities. In het theoretisch kader werd het MLP geïntroduceerd: een framework dat een belangrijke rol speelt in de transitieliteratuur om transities te bestuderen. Ondanks dat dit framework veel gebruikt wordt in de studie naar transities en geprezen wordt om onder meer zijn flexibiliteit, krijgt het ook kritiek. Deze kritiek is samengevat gericht op de geringe aandacht van het MLP voor de handelingen van actoren en posities. Het MLP richt zich volgens deze kritiek te veel op het systeemniveau.

De kringlooplandbouwcasus maakt duidelijk dat een netwerkbenadering veel aspecten van deze kritiek wel tot uiting kan brengen. Een kritiek op het MLP is bijvoorbeeld de gebrekkige aandacht voor de rol van macht in transities (Geels, 2019). Uit het kringlooplandbouwonderzoek bleek onder meer dat de rol van macht een grote rol speelt. Verschillen in de hoeveelheid macht die actoren hebben zorgen voor een stagnatie in de bewegingen van actoren. Een ander kritiekpunt is de geringe ruimte voor verschillen in de context en de nadruk op rationele acties en handelingen (Smith, Stirling, & Berkhout, 2005). In de kringlooplandbouwcasus heeft de context een grote invloed op de bewegingen van actoren. Verschillende gebeurtenissen hebben bijvoorbeeld gezorgd voor een afname van het vertrouwen van boeren in het ministerie. Dit zorgde onder meer voor minder bereidwilligheid om te veranderen. Dit laat ook zien dat niet alle handelingen van actoren rationeel zijn. Een laatste kritiekpunt richtte zich op de afwezigheid van aandacht voor de verschillen tussen actoren: zij kunnen verschillende structurele capaciteiten en motivaties hebben (Svenson & Nikoleris, 2018). Deze aspecten kwamen in dit onderzoek op verschillende manieren tot uiting. Ten eerste bleek dat de geringe capaciteiten van sommige actoren ervoor zorgden dat zij niet in staat zijn, of minder goed in staat zijn om bij te dragen aan de omslag naar kringlooplandbouw. Ten tweede bleek dat sommige

actoren weinig voordelen zien op de korte termijn, dat remt de motivatie om in te zetten op verandering af.

Kortom, een netwerkbenadering legt de processen op actorniveau bloot die bijdragen aan de verklaring voor het uitblijven van maatschappelijke beweging in transities. Daardoor laat een netwerkbenadering zien dat actoren het transitieproces beïnvloeden en dat inderdaad sprake is van een relatie tussen de dynamieken in een systeem en de manier waarop actoren reageren en ook invloed uitoefenen (Loorbach, 2010, p. 166).

Daarentegen is een netwerkbenadering op zichzelf niet volledig voor een begrip van transities. Uit de literatuur kwam naar voren dat lock-in mechanismen en padafhankelijkheden een belemmering kunnen vormen voor het voltrekken van transities. Dit geldt ook voor regimes met een oriëntatie op incrementele innovatie langs voorspelbare wegen (Geels, 2004). Impliciet laat een netwerkbenadering dit ook zien: bij het kenmerk 'capaciteiten van het netwerk' kwam bijvoorbeeld naar voren dat sommige boeren 'vast' zitten door eerder gedane investeringen en bij het kenmerk 'wederzijdse afhankelijkheid' blijkt dat partijen in de keten als het ware elkaar vastzetten, waardoor actoren niet naar een kringlooplandbouw gaan bewegen. Hoewel een netwerkbenadering duidelijk maakt dat er factoren zijn die zorgen voor het afremmen van actorprocessen, laat het daarentegen niet zien hoe die systemen zo gegroeid zijn dat het zijn uitwerking heeft op actorniveau. Daarvoor zijn inzichten nodig die een systeembenadering wel kan bieden.

Inzichten van een netwerkbenadering zijn daarom voor een volledig begrip van transities complementair aan inzichten uit het MLP-framework, omdat zij een aantal bijdragen doet die niet door het MLP-framework kunnen worden verklaard. Ten eerste maakt een netwerkbenadering namelijk duidelijk dat een ingewikkelde wisselwerking bestaat tussen het systeemniveau en actorprocessen. Actoren kunnen bij wijze van spreken 'vast' zitten in het oude systeem, waardoor ze niet inzetten op verandering naar het nieuwe systeem (wat wijst op padafhankelijkheid en lock-in mechanismen). Actoren worden beïnvloed door het systeem, maar beïnvloeden ook het systeem. Ten tweede voegt een netwerkbenadering eraan toe dat factoren als vertrouwen, doelconsensus, macht en een open proces van invloed zijn op de maatschappelijke beweging die nodig is voor in en naar een transitie. Deze factoren hebben betrekking op de relaties tussen de actoren onderling en met de sturende actor. Hiervoor is niet alleen het 'oude' of 'nieuwe' systeem van belang, maar ook andere ontwikkelingen in de context. Een netwerkbenadering laat dus enerzijds zien dat er inderdaad sprake is van een ingewikkelde wisselwerking tussen systeemdynamieken en actorprocessen. Anderzijds voegt een netwerkbenadering dus ook nieuwe inzichten daaraan toe: andere factoren (in de context) hebben eveneens een invloed op of actoren bewegen richting een transitie.

7.2.2. Resultaten in relatie tot de literatuur

Het theoretisch kader beschreef onderzoek dat inzichten uit het MLP en uit (network)governance combineert. Onderzoek omtrent de sturing van transities vallen onder de noemer transition governance en is door deze inzichten uit het MLP en netwerksturing te combineren bedachtzaam op de spanning tussen een onzeker, open, lange-termijn doel van verandering en de behoefte aan praktische specificiteit en implementatie op korte termijn (Frantzeskaki et al., 2012, p. 21). Netwerksturing wordt gezien als een waardevol deel van de transitieaanpak, maar niet op zichzelf alleen. Deze thesis brengt een aantal zaken naar voren die dit beeld bevestigen en hierop een

interessante aanvulling zijn. De kringlooplandbouwcasus laat namelijk zien dat veel kenmerken van een (succesvolle) netwerkaanpak weinig aanwezig zijn in de sector. Hiervoor zijn meerdere verklaringen te bedenken.

Een eerste verklaring ligt voor de hand: men zou het ministerie kunnen verwijten geen of een slechte vorm van netwerksturing toe te passen. De bevindingen laten immers zien dat het ministerie in de praktijk niet altijd volgens een netwerkfilosofie stuurt, en zelfs daaraan tegenstrijdig beleid voert. Dit zorgt bijvoorbeeld voor weinig aanwezigheid van vertrouwen in de sector, wat een (succesvolle) netwerkaanpak in de weg zit. Hierdoor wordt collectieve actie niet gerealiseerd.

Een tweede verklaring zou kunnen worden toegeschreven aan de aard van het netwerk. De landbouwsector werkt volgens de logica van een markt. Dat zit op verschillende vlakken het goed functioneren van een netwerk in de weg. De kenmerken 'wederzijdse afhankelijkheid', 'drijfveren voor individuele actoren' en 'evenwichtige verdeling van macht en middelen' lieten bijvoorbeeld gezamenlijk zien dat partijen handelen volgens een marktlogica. Daarom zetten zij niet snel in op verandering, alleen voor het collectieve doel. Pas wanneer partijen urgentie voelen wegens hun eigen individuele belangen bewegen zij zich waarschijnlijk richting het collectieve doel. Dat is met een vorm van netwerksturing ingewikkeld om te bereiken, omdat deze uitgaat van de kracht van de betrokken actoren.

Een derde verklaring ligt in de aard van de taak van het netwerk: een transitie (naar kringlooplandbouw). De bevindingen uit de kringlooplandbouwcasus lieten zien dat veel ondernemers worstelen met het gebrek aan een langetermijnperspectief – een stip op de horizon. Onzekerheid over de lange termijn doelen is een typisch kenmerk van transities en heeft implicaties voor de overheidssturing (in netwerken).

In de praktijk zullen alle drie verklaringen een deel van de waarheid bevatten. Netwerktheorieën wijzen er immers op dat een goede netwerksturing bijdraagt aan de beweging(sbereidheid) van netwerkactoren. Een betere netwerksturing door het ministerie zal daarom bijdragen aan (meer) beweging in en naar een transitie in de sector. Daarnaast zorgen de markt- en transitiekenmerken ervoor dat ook een geslaagde netwerksturing door een overheidsactor waarschijnlijk niet toereikend zal zijn. Loorbach et al. (2017) waarschuwen al voor de contradictie tussen verduurzamingsvraagstukken en sturingslogica van markten en pleitte daarom voor gerichte strategieën. Volgens hen is het bijvoorbeeld wel waardevol die te ontwikkelen in multi-actor netwerken. Daarnaast gaven Frantzeskaki et al. (2012) dat transitiesturing naast een vorm van een netwerksturing ook een continu proces moet zijn van *learning-by-doing* en *doing-by-learning*.

Kortom, de bevindingen uit dit onderzoek dragen bij aan het beeld dat netwerksturing een goede methode is om actorprocessen aan te wakkeren, maar onvoldoende is om een helemaal transitie te laten voltrekken. Naast deze veronderstelling, geeft dit onderzoek stof tot nadenken over de focus van transition governance. Deze thesis draagt namelijk bij aan de bevestiging van een ander beeld dat de casestudie van Khan (2013) demonstreerde. Uit zijn casestudie kwam namelijk naar voren dat netwerksturing kan bijdragen aan ontwikkelingen binnen de niches, maar het tevens risico met zich mee brengt dat het elitaire karakter van netwerken zorgt voor een instandhouding van niet-duurzame patronen (oftewel de status-quo). De kringlooplandbouwcasus laat zien dat ketenpartijen vastzitten in

het opgebouwde systeem. Bovendien bleek dat machtige partijen invloed uitoefenen in het voordeel van de gevestigde belangen. Actoren die veel inzetten op verduurzaming, voornamelijk actoren die volgens het MLP zich in de niches zitten, kunnen daardoor lastig voor grote veranderingen zorgen.

Transition governance is vooral gefocust op beweging die gerealiseerd wordt in die niches, ook wel koplopersgroepen genoemd. Het bovengeschetste beeld zet echter vraagtekens bij de effecten van netwerksturing bij 'de rest' van de actoren. Hierdoor lijkt de beweging in transitie namelijk vooral te worden afgeremd. Daarom is het de vraag of de grote focus op koplopersgroepen wel terecht is en hoe netwerksturing het best tot zijn recht kan komen om die grote groep vooral naar verandering te brengen, in plaats van dat zij de status quo in stand houden.

Naast de inzichten over netwerksturing in transitie, biedt dit onderzoek nog enkele inzichten over een (succesvolle) netwerkaanpak. Zoals in het theoretisch kader aangegeven werken de kenmerken onderling op elkaar in. Ze kunnen elkaar versterken. Deze thesis laat zien dat dat andersom ook werkt: een minder goed institutioneel design kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor het vertrouwen van actoren in de sturende actor. Daarnaast blijkt dat het ministerie veel pogingen heeft gedaan tot sturing van het netwerk, vooral door netwerkframing. Het werkte echter tegengesteld. Het inzetten van een metagovernance tool heeft dus niet altijd de gewenste gevolgen. Tot slot werd in de literatuur gepleit voor een brede definitie van het doel (Provan & Kenis, 2008), zodat veel actoren zich hierachter konden scharen. De praktijk van de kringlooplandbouw liet zien dat dat enerzijds werkt: veel actoren waren het eens met een omslag naar kringlooplandbouw. Anderzijds heeft het negatieve gevolgen: het idee ontstond dat niet het eerlijke verhaal werd verteld. Hierdoor verzwakte het vertrouwen.

7.2.3 Reflectie op kwaliteitscriteria

Het bovenstaande laat zien dat dit onderzoek waardevolle inzichten kan bieden aan de transitie- en netwerkliteratuur en bovendien maatschappelijke waarde heeft, omdat het de obstakels in de transitie naar kringlooplandbouw blootlegt. Vooraf zijn veel stappen ondernomen om het onderzoek valide en betrouwbaar te maken. Net als voor ieder ander onderzoek geldt ook hier dat er toch enkele beperkingen zijn.

Ten eerste is dit onderzoek deductief van aard. Dit betekent dat met een bepaalde lens – een netwerkbenadering – de data is bestudeerd en geanalyseerd. Hierdoor kan het zijn dat sommige (relevante) informatie is gemist of niet kan worden opgevangen.

Ten tweede is in dit onderzoek gekozen voor een relatief korte onderzoeksperiode (10 oktober 2017 tot 1 augustus 2020), vanwege de beperkte onderzoekstijd. De landbouwsector heeft zich sinds de periode na de Tweede Wereldoorlog ontwikkeld tot hoe die nu is. Een onderzoeksperiode van nog geen drie jaar, is daarom relatief kort. Dit onderzoek laat zien dat ontwikkelingen in de context van groot belang zijn geweest voor het handelen van actoren, maar eventuele relevante ontwikkelingen van voor (en na) de onderzoeksperiode zijn daardoor niet opgenomen.

Daaropvolgend is ten derde de vraag of de kringlooplandbouwcasus de beste casus is om de toepasbaarheid van een netwerkbenadering op transitieprocessen te onderzoeken. Juist doordat in deze casus de context zo belangrijk bleek voor het uitblijven van maatschappelijke beweging, roept dat vragen op voor de overdraagbaarheid van de resultaten. Het is namelijk de vraag of in een andere

transitiecasussen de context ook zo een grote rol speelt. De ontwikkelingen in de kringlooplandbouwcasus, waarbij de emoties hoog opliepen, zijn misschien uniek.

Tot slot is dit onderzoek uitgevoerd ten tijde van de coronacrisis. Dit betekent dat de interviews niet fysiek konden worden afgenomen. Dit kan misschien van invloed zijn geweest op het verloop van het gesprek. Bovendien zijn de gesprekken zoals aangegeven in het methodologiehoofdstuk niet opgenomen en getranscribeerd, maar tijdens het interview mee getypt. Hierdoor kan waardevolle informatie verloren zijn gegaan.

7.2.4 Vervolgonderzoek

Zoals uit de inleiding naar voren kwam worden transitie steeds urgenter in de maatschappij en is ook de aandacht vanuit wetenschappelijke hoek terecht. Een netwerkbenadering biedt een waardevol perspectief op transitie en transitieonderzoek, maar laat nog wel enkele vragen onbeantwoord over onder meer de rol en positie van de sturende actor. Daarom zijn transitie en (netwerk)sturing een belangrijk thema voor vervolgonderzoek. Deze thesis laat immers zien dat een netwerkbenadering een verklaring kan bieden voor het uitblijven van de maatschappelijke beweging in transitie, maar hoe die wisselwerking tussen actorprocessen en het systeemniveau er precies uit ziet is nog impliciet. Een aanpak waarbij beide benaderingen worden toegepast is daarom van waarde.

Bovendien bleek uit dit onderzoek dat de context van grote invloed is geweest op het uitblijven van maatschappelijke beweging. Een soortgelijk, maar vergelijkend onderzoek tussen twee of meer verschillende soorten transitie met elk andere kenmerken (bijvoorbeeld invloed van de markt) zou daarom waardevol zijn.

Literatuurlijst

- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 543-571.
- Bekkers, V. (2012). Benaderingen van sturing. In V. Bekkers, *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector* (pp. 87-115). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bovens, M., & 't Hart, P. (2012). *Openbaar Bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Wolters Kluwer Nederland B.V.
- Bryman, A. (2016). In A. Bryman, *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Bryson, J., Crosby, B., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74, 4, 445-546.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1-29.
- Frantzeskaki, N., & De Haan, H. (2009). Transitions: Two steps from theory to policy . *Futures* 41, 593–606.
- Frantzeskaki, N., Loorbach, D., & Meadowcroft, J. (2012). Governing transitions to sustainability: Transition management as a governance approach towards pursuing sustainability. *Int. J. Sustainable Development*(Vol 15), 1 - 18.
- Geels, F. W. (2002). Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. *Research Policy*, 31, 1257–1274.
- Geels, F. W. (2004). From sectoral systems of innovation to socio-technical systems Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory . *Research Policy* 33, 897–920.
- Geels, F. W. (2010). Ontologies, socio-technical transitions (to sustainability), and the multi-level perspective. *Research Policy*, 39, 495–510.
- Geels, F. W. (2019). Socio-technical transitions to sustainability: a review of criticisms and elaborations of the Multi-Level Perspective. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 39, 187-201.
- Geels, F. W., & Schot, J. (2007). Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy*, 36, 399–417.
- Hisschemöller, M., & Hoppe, R. (1995). Coping with intractable controversies: the case for problem structuring in policy design and analysis. *Knowledge and Policy*, 8(4), 40-60.
- Khan, J. (2013). What role for network governance in urban low carbon transitions? *Journal of Cleaner Production*, 133-139.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of network approach to governance. *Public Management Review*, 2, 2, 135-158.
- Loorbach, D. (2010). Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 23, No. 1, 161–183.
- Loorbach, D. (2010). Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 23, No. 1, 161-183.
- Loorbach, D., Frantzeskaki, N., & Avelino, F. (2017). Sustainability Transitions Research: Transforming Science and Practice for Societal Change. *Annual Review of Environment and Resources*, 42, 599–626.
- Loorbach, D., Frantzeskaki, N., & Thissen, W. (2011). A Transition Research Perspective on Governance for Sustainability. *Sustainable Development: A challenge for European research*, 73-89.
- Markarda, J., Ravenb, R., & Truffera, B. (2012). Sustainability transitions: An emerging field of research and its prospects. *Research Policy*, 41, 955–967.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 377-387.

- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 4, 414-423.
- Provan, K., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(2), 229-252.
- Rip, A., & Kemp, R. (1998). Technological Change. *Human Choice and Climate Change*, Vol. 2, 327-399.
- Rotmans, J. (2005). Societal Innovation: between dream and reality lies complexity. *Erasmus Reserach Institute of Management*, Inaugural Address.
- Rotmans, J. (2005). Societal Innovation: between dream and reality lies complexity. *Inaugural Speech, Drift Erasmus University Rotterdam*.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance. *Public Administration* 87, 2, 234-258.
- Smith, A., Stirling, A., & Berkhout, F. (2005). The governance of sustainable socio-technical transitions. *Research Policy* 34, 1491–1510.
- Svenson, O., & Nikoleris, A. (2018). Structure reconsidered: Towards new foundations of explanatory transitions theory. *Research Policy*, 47, 462-473.
- Termeer, C. (2019). *Het bewerkstelligen van een transitie naar kringlooplandbouw*. Wageningen University & Research.
- Van Den Brugge, R., Loorbach, D., & Rotmans, J. (2005). Transitiemanagement en duurzame ontwikkeling: Co-evolutionaire sturing in het licht van complexiteit. *Beleidswetenschap*, 19, 2, 3-23.
- Yin, R. K. (2016). In R. K. Yin, *Qualitive Research: From Start to Finish*. New York: The Guilford Press.

Bijlage I- Vragenlijst

Interviewvragen:

1. Op welke manier heeft u te maken met de transitie kringlooplandbouw?
2. Wat betekent de transitie voor u (en/of de betrokkenen die uw organisatie vertegenwoordigt)?
3. Bij transities hoort behalve opbouw ook dat er afscheid genomen wordt van voorheen gangbare praktijken. Dat kan gepaard gaan met een verlieservaring bij betrokkenen. Herkent u dat? En wat houdt het verlies in dat geval voor u (en/of de betrokkenen die uw organisatie vertegenwoordigt) in?
4. Ervaart u dat er bij verschillende partijen ook weerstand leeft tegen de transitie (dit lijkt zo te zijn vanuit mediaberichtgeving, geuite bezwaren en/of protesten van betrokkenen)? Waar zit die weerstand hem voornamelijk in, denkt u?
5. Wat denkt u dat er nodig is om voorbij de eventuele weerstand te komen en de transitiedoelstellingen van 2030 te bereiken?
6. Kan het ministerie LNV daarin een rol hebben of iets betekenen? En zo ja, wat?

Bijlage II – Lijst met beleidsdocumenten

NR.	Publicerende instantie	Naam van het document	Datum
1.	Rijksoverheid	Nederland circulair in 2050	9-2016
2.	Rijksoverheid	Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017-2021	10-2017
3.	Rijksoverheid	Programmastart Interbestuurlijk Programma	2-2018
4.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Natuurbeleid (kst-33 576 nr. 137)	22-10-2018
5.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden	9-2018
6.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Mestbeleid (kst-33 037 XIV nr. 309)	14-2018
7.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019, memorie van toelichting (kst-35 000 XIV nr.2)	18-09-2018
8.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019, memorie van toelichting (kst-35 000 XIV nr.2)	18-9-2018
9.	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat,	Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (kst-32 813, nr. 220)	5-10-2018
10.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	Kabinetperspectief NOVI	10-2018
11.	Vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden (Kst-35 000 XIV nr. 8)	28-10-2018
12.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (kst-28 625 nr. 262)	5-11-2018
13.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019 (kst-35 000 XIV nr.72),	22-01-2019
14.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (kst-32 813 nr. 446)	30-01-2019
15.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Natuurbeleid en biodiversiteit (kst-26 407 33 576, nr. 114)	11-02-2019
16.	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (32 813, nr. 307)	13-03-2019
17.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het	15-03-2019

		Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019 (kst – 35 000 XIV, G)	
18.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Bodembeleid (kst-30015 A)	25-04-2019
19.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (kst-28 625, nr. 264)	8-05-2019
20.	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (kst-32 813 nr. H)	28-06-2019
21.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief	6-2019
22.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2020 (kst-35 300 XIV, nr. 2)	9-2019
23.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Voortgang Natura 2000 (kst-32 670 nr. 168)	7-10-2019
24.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Mestbeleid (kst-33 037 nr. 367)	21-11-2019
25.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Beleidsdoorlichting Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (kst-31 104 nr. 6)	16-9-2019
26.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (kst-32 813 nr. 446)	30-01-2020
27.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Problematiek rondom stikstof en PFAS (kst-35 334 nr. 44)	7-02-2020

Bijlage III- Lijst met krantenartikelen

Zoekterm 'kringlooplandbouw'

NR.	Krant	Auteur	Artikel	Publicatie- datum
1.	Trouw	Emiel Hakkenes, Redactie duurzaamheid & natuur	De natuur tegenover de boeren.	12-12-2019
2.	De Volkskrant	Mac van Dinther	De witte dames zijn klaar voor de revolutie.	10-01-2020
3.	De Volkskrant	Pieter Hotse Smit	Ook boer moet 'circulair' worden.	14-02-2020
4.	Trouw	Patrick Jansen	En toch zijn er redenen om optimistisch te zijn. (Patrick Jansen)	14-02-2020
5.	Trouw	Johan Vollenbroek, Mobilisation fort he environment, milieuorganisatie die bij de rechter het stikstofbeleid aanvocht	Een snelle oplossing om uit de stikstofknoop te raken.	26-10-2019
6.	Trouw	Maaïke van Houten	Niet naar het Malieveld maar naar de kerk.	28-10-2019
7.	De Volkskrant	Natalie Huigsloot	Hier sta ik, ik kan niet anders.	11-05-2019
8.	Trouw	Patrick Jansen	De puinhoop is niet van minister Schouten.	04-10-2019
9.	NRC Handelsblad	Martine Kamsma	Melk van de koe én van groene plantjes.	17-08-2019
10.	Trouw	Patrick Jansen	Eindelijk roeren zich ook de natuurorganisaties.	13-12-2019
11.	Trouw	Frank Straver	PBL: Geef milieuvriendelijke boer steun en zekerheid.	25-02-2020
12.	Trouw	Jelle Brandsma, redactie politiek	CDA klem tussen boer en natuur.	11-11-2019
13.	Trouw	Niels Markus, redactie politiek	Landbouwvernieuwing raakt boer, klant en dier.	18-06-2019
14.	De Volkskrant	Pieter hotse Smit	Stikstofplan kabinet gaat niet ver genoeg.	14-10-2019
15.	Trouw	Emiel Hakkenes	Klimaatdoelen? Die halen deze boeren nu al.	06-07-2018
16.	De Volkskrant	Caspar Janssen	Stierenbal in de wei.	10-03-2020
17.	NRC Handelsblad	Karel Smouter	Gematigde lobby moet wijken voor boerenpopulisme.	11-07-2020
18.	Trouw	Geertje Tuentjer	Boeren ontdekken de tv-commercial.	09-05-2020
19.	Trouw	Emiel Hakkenes en Bart Zuidervaat	'De boer wil richting, die geef ik nu'.	08-09-2018
20.	Trouw	Emiel Hakkenes	Joel Salatin komt boeren inspireren.	09-10-2018

21.	Trouw	Hilde-Anna de Vries	Maak de weg vrij voor bioboeren.	24-06-2019
22.	Trouw	Niels Markus, redactie politiek	Alle uitstoot van boeren moet belast.	08-10-2019
23.	De Volkskrant	Frank Hendrickx	'Er komen nog meer protesten van boeren'.	05-10-2019
24.	Trouw	Joop Bouma en Hans Marijnissen	Hoogleraar: Goed voedsel, maar wel voor betere prijzen.	18-12-2019
25.	Trouw	Volkert Engelsman, directeur eosta en Jan Willem Erisman, hoogleraar integrale stikstofsubsidies aan de VU	Met stikstof valt geld te verdienen.	12-03-2020
26.	NRC Handelsblad	Carla Koen	Wat intensieve landbouw ons echt kost	17-10-2019
27.	De Volkskrant	Mac van Dinther en Pieter Hotse Smit	Minder vee moet, zonder kan niet.	13-04-2019
28.	De Volkskrant	Pieter Hotse Smit	Natuurboeren van Twickel stuiten op mooie praatjes.	08-02-2019
29.	NRC Handelsblad	Geertje Teunter	Voor meer geld wil de boer best 'groener' worden.	26-02-2020
30.	De Volkskrant	Pieter Hotse Smit	Grond kopen om het landschap te herstellen.	10-06-2020
31.	NRC Handelsblad	Namens de Federatie van Agro-ecologische Boeren: Alex Schreiner, Valérie van Dijck Jolke de Moel, Bregje Hamelynck, Joep Peteroff, Klarien Klingen, Leonardo van de Berg, Luuk Schouten, Piet van IJzendoorn.	Help boeren de kringloop te sluiten.	02-10-2019
32.	De Volkskrant	Pieter Hotse Smit en Joost de Vries	Hoe arm en zielig is de boer?	05-10-2019
33.	Trouw	Niels Markus, redactie politiek	'Je moet boeren niet te veel vertellen wat ze moeten doen'.	08-10-2019
34.	De Volkskrant	Pieter Hotse Smit	Slecht bodembeheer staat klimaatdoelen in de weg.	29-06-2020
35.	NRC Handelsblad	Friso de Zeeuw, Anne Hilhorst, Jelle de Visser, Piet Hermus, Leo Q. Onderwater	Nederland moet opnieuw op de tekentafel.	4-01-2020
36.	De Volkskrant	Mac van Dinther	Lenterillingen.	5-06-2019
37.	De Volkskrant	Pieter Hotse Smit	Na één jaar nog altijd te nonchalant.	9-06-2020
38.	Trouw	Jelle Brandsma	CDA zit klem tussen boeren en besturen.	1-11-2019
39.	Trouw	Frank Straver, redactie duurzaamheid & natuur	Groen boeren levert op den duur geld op.	22-01-2020

40.	NRC Handelsblad	Barbara Baarsma, Drees Peter van den Bosch, Joris Lohman, Samuel Levie	Eet ook na de lockdown lokaal.	17-06-2020
41.	Trouw	Joost van Velzen, Redactie economie	Boeren komen met plan tegen ammoniak-uitstoot.	21-11-2019
42.	Trouw	Robin Goudsmit en Frank Straver	FDF weet de 'strijders' online te verbinden	19-02-2020
43.	Trouw	Kees van Veluw, Landbouwdeskundige WUR/ Louis Bolk Instituut	Biologisch boeren, dat is de oplossing.	11-07-2020
44.	Trouw	Joost de Jong en Willem, Transitiecoalitie voedsel	Laat boeren die wel voelen voor kringlooplandbouw niet in de steek.	23-10-2019
45.	De Volkskrant	Hidde Boersma en Joris Lohman	Lever boeren niet langer uit aan de wereldmarkt.	11-07-2020
46.	NRC Handelsblad	Ingeborg de Wolf en Theun Vellinga	De boer kan het niet alleen; Heeft de koe nog toekomst?; Laat de boer en burger er samen uitkomen.	18-07-2020
47.	De Volkskrant	Pieter Hotse Smit	Turbokoe gaat nog meer melk leveren.	24-07-2020
48.	Trouw	Rob Buiten	Klaver helpt akkerbouw af te kicken van stikstof.	29-06-2020
49.	Trouw	Emiel Hakkenes en Bart Zuidervaat	Het roer gaat om in de landbouw	8-09-2018
50.	Trouw	-	LANDBOUW	6-10-2018
51.	Trouw	Emiel Hakkenes	Kringlooplandbouw? Deze duurzame boeren gaan het gewoon doen.	1-07-2019
52.	Trouw	Sieta van Keimpema, voorzitter Dutch Dairy Board	Kringlooplandbouw is niet reëel.	7-01-2019
53.	Trouw	Emiel Hakkenes, redactie duurzaamheid & natuur	Mooi, kringlooplandbouw: maar hoe?	10-09-2018
54.	Trouw	Emiel Hakkenes	Helt kringlooplandbouw ons uit de stikstofcrisis?	5-10-2019
55.	De Volkskrant	Arjan Stegeman, Marcel Zwieterink, Dick Heederik	Kringlooplandbouw? Vergeet de dieren niet.	4-10-2019
56.	Trouw	Niels Markus	'Ik heb de boeren een dienst bewezen'.	29-07-2020
57.	NRC Handelsblad	Geertje Tuentjer	De landbouw kan het niet alleen.	18-06-2019
58.	De Volkskrant	Mac van Dinther	In Schoutens visie op landbouw ontbreekt vooral een echte visie.	18-06-2019
59.	De Volkskrant	Yvonne Hofs	Schipperen tussen natuur en landbouw	11-10-2019
60.	Trouw	Kees van Veluw, docent biologische landbouw Wageningen University, Lid	Steek geld in duurzame landbouw, niet in uitkopen.	26-10-2019

		Agroforestry-netwerk Louis Bolkinstituut		
61.	Trouw	Jeroen den Blijker	Wandelen voor de landbouw, de tractor en barbecue blijven thuis.	19-01-2020
62.	De Volkskrant	Pieter Hotse Smit	Circulaire landbouw is boerenwin-win.	21-09-2018
63.	Trouw	Freek Bersch, melkveehoudersvakbond, namens coalitie van boeren, milieu- en dierenactivisten	Doorgeslagen vrijhandel maakt duurzame landbouw onmogelijk.	8-10-2019
64.	Trouw	Sybren Attemaedwin Huizing	Zo is landbouw wereldwijd onhoudbaar.	20-11-2019
65.	Trouw	Esther Bijlo, redactie duurzaamheid & natuur	Circulaire landbouw, dat hoeft niet per sé kleinschalig.	10-09-2018
66.	NRC Handelsblad	Geertje Tuenter.	'We doen het niet voor de hobby, hè'; Kringlooplandbouw	24-06-2019
67.	NRC Handelsblad	Marcel aan de Brugh en Martina Kamsma	Red de boer. Verander de landbouw radicaal; Landbouw: Een schets voor de toekomst van het supercomplexe voedselcomplex.	25-07-2020
68.	NRC Handelsblad	Marcel aan de Brugh	Aardappel, veldboon, ui, tarwe, gerst, gras: Akkerbouwproef. Strokenteelt moet zorgen voor de noodzakelijke vernieuwing van de landbouw.	25-06-2020
69.	De Volkskrant	Jeltsje van der Meer-Kooistra en Henk Folmer	Zet subsidies voor landbouw in tegen stikstof.	27-11-2019
70.	Trouw	Mathieu Wagemans, Raadslid voor de lokale partij Ronduit Open in Leudal	Landbouw zegt alles over beschaving.	15-01-2019
71.	De Volkskrant	Pieter Hotse Smit	'Dogma's staan duurzame landbouw in de weg'.	31-10-2018
72.	De Volkskrant	Pieter Hotse Smit	Waarom schiet het niet op met de biologische landbouw?	14-05-2019
73.	NRC Handelsblad	Geertje Teunter	De boer moet beter op de natuur letten; Landbouw: Koeien én vogels, zo wil de minister het zien.	10-09-2018
74.	Trouw	Niels Markus, redactie politiek	Coalitie bewaart de lieve vrede.	15-11-2019
75.	NRC Handelsblad	-	- (In het nieuws)	14-11-2019
76.	NRC Handelsblad	Louise O. Fresco	Landbouwcommissaris: de belangrijkste baan; Column.	17-06-2019
77.	Trouw	Patrick Jansen	Goed en kwaad op de Dag des Oordeels.	31-01-2020
78.	Trouw	Niels Markus, Redactie politiek	Harde botsing in coalitie over stikstofcijfers.	10-10-2019

79.	Trouw	Emiel Hakkenes, Redactie duurzaamheid & natuur	Meer dan uitstoot dan andere boeren in EU.	5-10-2019
80.	Trouw	Hans Marijnissen, redactie binnenland	Nederlands gezin steunt boerensector met 500 euro per jaar.	28-12-2019
81.	Trouw	Peter van Dal en Anja Haga	Pak door met duurzaam transport.	16-12-2019
82.	NRC Handelsblad	Steven Musch	Boeren moet duurzamer, voedsel wordt duurder.	17-06-2019
83.	Trouw	Stevo Akkerman	Scheidslijn.	21-10-2019
84.	De Volkskrant	Mac van Dinther	Zij willen boer worden, maar geen gewone boer.	12-10-2019
85.	NRC Handelsblad	Karel Smouter	De boeren eisen hun plek op in de wereld; Boerenprotest.	5-10-2019
86.	NRC Handelsblad	Karel Smouter	Wil de echte boerenleider nu opstaan?	28-09-2019
87.	Trouw	Bart Zuidervaat, redactie politiek	Boerendochter moet nu distels rooien.	26-01-2018
88.	Trouw	Joop Bouma, redactie duurzaamheid & natuur	Redding van insecten op de agenda.	12-02-2019
89.	De Volkskrant	Dion Mebius	D66: veestapel halveren geeft de bouw lucht.	10-09-2019
90.	De Volkskrant	Mac van Dinther	Dit zijn de voorstellen van de minister.	10-08-2019
91.	NRC Handelsblad	Geertje Teunter	Kleine begroting, grote plannen.	19-09-2018
92.	Trouw	Tom Saat, biologische boer	Minister, het is tijd voor daden.	20-09-2018
93.	Trouw	Emiel Hakkenes, redactie duurzaamheid & natuur	Nederlanders willen best minder en duurdere biefstuk.	29-10-2018
94.	De Volkskrant	Pieter Hotse Smit	Alle boeren aan de koe-wc.	20-05-2019
95.	Trouw	Jan Kleinnijenhuis, redactie economie	Boer krijgt meer macht ten opzichte van supermarkt.	14-05-2019
96.	Trouw	Joop Bouma	Langzaam wordt de Ooijpolder rijker.	9-02-2019
97.	De Volkskrant	Piter Hotse Smit	‘Als we er ziek van werden, dan werkte ik hier niet.’	12-01-2019
98.	Trouw	Niels Markus, redactie politiek	Eerlijke prijs voor de boer is voor iedereen beter.	29-10-2018
99.	Trouw	Joop Bouma en Esther Bijlo	Het moet nóg sneller.	11-10-2018
100.	Trouw	Niels Markus	‘Minister, hoe krijg ik de regie terug?’.	11-09-2018
101.	NRC Handelsblad	-	100 km per uur én offers in natuur	13-11-2019
102.	NRC Handelsblad	Rik Rutten	Een lelijk pakket dat politiek net haalbaar; Stikstofakkoord	15-11-2019
103.	De Volkskrant	-	Kringloop.	18-11-2019
104.	De Volkskrant	Peter de Graaf	Wat het varken ervan vindt.	9-11-2019
105.	Trouw	Niels Markus, redactie politiek	D66 houdt vast aan het ‘eerlijke harde verhaal’.	2-10-2019

106.	NRC Handelsblad	-	Dit zijn de opvallendste plannen voor 2020 en verder.	18-09-2019
107.	Trouw	Karin van der Beek	Omslag in denken (lezersreacties)	9-10-2019
108.	Trouw	Rick van de Lustgraaf, redactie economie	'Tot tien jaar geleden was het leuk om boer te zijn'.	7-10-2019
109.	Trouw	Michiel Wallis de Vries, onderzoeker bij de Vlinderstichting en buitengewoon hoogleraar Ecologie en Bescherming van insecten aan de WUR	Benut de stikstofcrisis als kans en breng natuur en economie in balans.	9-07-2019
110.	NRC Handelsblad	Martine Kamsma	'Het wordt hier echt geen geitenfabriek'.	10-08-2019
111.	De Volkskrant	Jan Staman	Stel het welzijn van dieren nu echt eens centraal.	21-05-2019
112.	De Volkskrant	Pieter Hotse Smit	Bioboer maakt kennis met donateurs die bedrijf redden.	9-04-2019
113.	Trouw	Michiel Bussink, schrijver en adviseur	Stop kapotspuiten van onze weilanden.	21-03-2019
114.	NRC Handelsblad	Anne Hilhorst, Martin Scholten, Maurits Chabot	Twistgesprek Wel/geen verbod op megastallen.	16-02-2019
115.	NRC Handelsblad	Louise O. Fresco	Alleen al het plannen maken is hoopgevend; Column.	31-12-2018
116.	De Volkskrant	Pieter Hotse Smit	Bedelen om bioboerderij te redden.	14-12-2018
117.	Trouw	Sieta van Keimpema, voorzitter van de Dutch Diarymen Board	Canadees vlees kan gevaarlijk zijn.	2-10-2018
118.	Trouw	Orkun Akinci	Dutch designer geeft boeren x-factor.	27-10-2018
119.	Trouw	Joop Bouma	'Er is echt iets aan de hand'.	4-10-2018
120.	Trouw	Emiel Hakkenes	Nieuwe spelregels voor de koeienboer.	13-04-2018
121.	De Volkskrant	Mac van Dinther	Low-lekkerland Knolselderij oestercrème rammenas.	11-01-2019
122.	NRC Handelsblad	Martine Kamsma	Een jonge boer wil groeien.	20-07-2019
123.	Trouw	Niels Markus, redactie politiek	Kribbigheid sluipt in coalitie om enigheid over stikstof.	10-09-2019
124.	NRC Handelsblad	Martine Kamsma	Hoe werk verandert in een economisch delict.	27-07-2019
125.	NRC Handelsblad	Martine Kamsma	Veertigduizend leghennen is genoeg.	3-08-2019
126.	De Volkskrant	Mac van Dinther	Het varken van de toekomst.	21-11-2019
127.	Trouw	Emiel Hakkenes	'Onze dieren in de veehouderij zitten aan hun grens'.	22-11-2019

Zoekterm 'circulaire landbouw' (uitsluiten 'kringlooplandbouw' bij zoekopdracht)

Nr.	Krant	Auteur	Artikel	Publicatie- datum
128.	Trouw	Monic Slingerland	'Boerenopstand is symbool voor breder levende onvrede.'	23-10-2019
129.	NRC Handelsblad	Arjen Schreuder	'Ik noem dit de groene woestijn'; Stikstofuitstoot. In de Peel verliezen de planten de strijd.	16-09-2019
130.	NRC Handelsblad	Bernard Hulsman	'We leven in buitengewoon evolutionaire tijden'.	16-06-2020
131.	NRC Handelsblad	Tommy Wieringa	Bij de Grote Vriendelijke Reus; Column.	18-07-2020
132.	Trouw	Hoofdredactie en senior redacteurs	Boerenbedrog bij boerenprotest	19-12-2019
133.	Trouw	Bert van den Berg, programmamanager veehouderij, dierenbescherming	Boze boeren hebben een punt: nuanceer de veevoermaatregel	22-07-2020
134.	Trouw	Sybren Bosch en Ingrid Odegard, juniorleden van de raad voor de leefomgeving en infrastructuur	Denk aan de jonge generaties bij besteding van het Wiebes-fonds.	27-02-2020
135.	De Volkskrant	Wim Keuper	Circulaire landbouw en e-auto. (brieven)	22-02-2018
136.	De Volkskrant	Klaas van Egmond	Industrieterrein Nederland heeft zijn grens bereikt.	29-10-2019
137.	De Volkskrant	Gerard Reijn	Lukt het de overheid om de SUV en de gehaktbal van burgers af te pakken	11-12-2019
138.	Trouw	Ingrid van Huizen, Natuur en Landschapsontwikkeling LTO Nederland	Mits betaald kunnen boeren biodiversiteit helpen maken	1-03-2018
139.	Trouw	Hans Marijnissen, redactie binnenland	Provinciale fracties in opstand tegen de 'CDA-elite'	9-11-2019
140.	De Volkskrant	Raoul Du Pré	Roofbouw	10-08-2019
141.	De Volkskrant	Yvonne Hofs	Stikstofadvies laat alleen nog harde keuzes toe	26-09-2019
142.	NRC Handelsblad	Onderzoekers van de Radboud-Universiteit	Stikstofreductie en duurzaam natuurherstel kunnen samen	12-09-2019
143.	Trouw	Ron Mulders, interim-manager en adviseur, onder meer in de land- en tuinbouw	Stop protest en kies voor een nieuwe missie	22-01-2020
144.	Trouw	Joost van Velzen, redactie economie	Verduurzamen, graag. Maar hoe?	3-10-2019
145.	De Volkskrant	Caspar Janssen	Wonderplantje	8-03-2018

146.	Trouw	Cees van der Laan	Zeer begrijpelijk, de emoties van de boze boeren.	5-10-2019
147.	De Volkskrant	Arnout Brouwers	Nee, niet nóg een handelsakkoord.	5-06-2020

Zoekterm 'kringloop' (uitsluiten 'kringlooplandbouw' en 'circulaire landbouw' bij zoekopdracht)

Nr.	Krant	Auteur	Artikel	Publicatie-datum
148.	De Volkskrant	Caspar Janssen.	De ekoboerderij.	20-04-2018
159.	NRC Handelsblad	Stijn Schlatmann	Mest is meer dan afval.	28-11-2017
151.	Trouw	Niels Markus, redactie politiek.	Spanning rond Ceta duurt voort.	13-02-2020
152.	De Volkskrant	Michiel Korthals	Steun landbouw die uitgaat van de natuur.	16-05-2018
153.	Trouw	Monic Slingerland	Zeker is er toekomst voor de boer.	20-12-2017
154.	NRC Handelsblad	Martine Kamsma	'Ik ben hopeloos principieel'; Elk jaar worden er zo'n 150.000 bokjes geslacht, dat slaat nergens op.	4-03-2019
155.	Trouw	Karin de Mik	'Sluit Schiphol een paar weken per jaar en je bent er al'.	26-09-2019
155.	Trouw	Emiel Hakkenes	10.	24-07-2020
156.	Trouw	Jaap van Wenum, voorzitter LTO akkerbouw	Akkerbouw en veehouderij kunnen niet zonder elkaar.	3-09-2019
157.	De Volkskrant	Pieter Hotse Smit	Balans tussen boer en natuur is centenkwestie.	31-10-2019
158.	Trouw	Naïm Derbali	Dat boerenbloed, dat heb je gewoon.	23-06-2018
159.	Trouw	Joop Bouma, redactie duurzaamheid & natuur	De maatschappij is nu aan zet.	13-03-2019
160.	Trouw	Charlot Verlouw	Gewoon, vrolijk boeren met zijn Isis en Driek	3-08-2018
161.	NRC Handelsblad	Bert Nijmeijer	Iedereen een beetje boer	3-05-2020
162.	NRC Handelsblad	Freek Schravessande	In Noord-Brabant kniel je niet meer voor de pastoor.	25-02-2019

163.	NRC Handelsblad	Louise O. Fresco	Onze landbouwsector exporteert kennis; Column.pdf	21-10-2019
-------------	--------------------	------------------	--	------------

Bijlage IV- Beleidsreconstructie

Kringlooplandbouw

Kringlooplandbouw als onderdeel van de circulaire economie

In september 2016 biedt het kabinet het rapport 'Nederland circulair in 2050' aan de Tweede Kamer aan. Dit rapport omschrijft het Rijksbrede programma Circulaire Economie en richt zich op de ontwikkeling naar een vóór 2050 te realiseren circulaire economie. De ambitie van het kabinet is om in 2030 een (tussen)doelstelling te realiseren van 50% minder gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen). Dit wil zij bewerkstelligen door samen te werken met maatschappelijke partners op diverse terreinen waaronder voeding, bouw, financiën, onderwijs en arbeidsmarkt.⁷⁴

Voor het realiseren van de visie voor 2050 stelt dit programma dat bij een circulaire economie het sluiten van kringlopen centraal staat. Dat wil zeggen dat er op wordt ingezet om biomassa zo lang mogelijk in de kringlopen te houden, om zo de druk op natuurlijk kapitaal te verlichten. Het rapport beschrijft daartoe ook een aantal ambities, doelen en inspanningen die betrekking hebben op kringlooplandbouw.

Er zijn onder andere drie strategische doelen geformuleerd (behorend tot de zogenoemde prioriteit 'biomassa & voedsel'):

1. Voedsel en biomassa zo goed mogelijk gebruiken door het sluiten van kringlopen. Hierdoor blijven grondstoffen en (half-)producten zo lang en zo hoogwaardig mogelijk in gebruik. Dit kan worden bereikt door grondstoffen volledig te benutten, biomassa optimaal te benutten en reststromen te recycleren. Het is daarbij van belang om zo efficiënt mogelijk om te gaan met biomassa door onder meer voedselverspilling tegen te gaan, afvalstoffen te voorkómen, meststoffen gedoseerd toe te passen en een efficiënte verbranding toe te passen;
2. Zo veel mogelijk het gebruik van fossiele grondstoffen reduceren en daarbij deze grondstoffen gedeeltelijk en op ten duur vervangen door duurzaam geproduceerde biomassa;
3. Het teweegbrengen van verbeteringen en trendbreuken in de omgang met biomassa en voedsel door het ontwikkelen en realiseren van nieuwe manieren van produceren en consumeren.⁷⁵

Deze strategische doelen zijn vertaald in operationele doelen en acties. Operationele doelen die betrekking hebben op landbouw, zijn:

- Duurzame biomassa- en voedselproductie
 - o Het verduurzamen van handelsketens:
De Agri&Food en biomassasectoren hebben een internationaal karakter, wat het sluiten van kringlopen en het duurzaam beheer van hulpbronnen bemoeilijkt. Daarom stimuleert het kabinet duurzaamheidsinitiatieven vanuit de sectoren, het aangaan van publiek-private samenwerking, (internationale) Green Deals en het afsluiten van IMVO-convenanten (Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen). De overheid draagt daarnaast bij aan initiatieven als de *Alliance for Climate Smart Agriculture* en de *Round Tables for Responsible Soy en Palm Oil*.
 - o Regionale teelt:
Het Nederlandse beleid is daarbij gericht om minder afhankelijk te worden van import

⁷⁴ Rijksoverheid, *Nederland circulair in 2050*, september 2016.

⁷⁵ Rijksoverheid, *Nederland circulair in 2050*, september 2016, p. 45-46

- betreffende grondstoffen. Het kabinet stimuleert daarom duurzame regionale teelt en de ontwikkeling van alternatieve eiwitbronnen.
- Optimale benutting van biomassa en voedsel
 - o Duurzame consumptie:
Het kabinet zet in op duurzame consumptie: de manier waarop consumenten omgaan met de aankoop en gebruik van voedsel. Dit heeft namelijk gevolgen voor het gebruik van landbouwgrond en grondstoffen.
 - o Voedselverspilling:
Het kabinet zet zich in om voedselverspilling zo veel mogelijk te voorkomen. Daarbij ligt de focus op monitoring, voorlichting aan consumenten, herziening van houdbaarheidsdata, voedselbanken, innovatie via de topsectoren Agri&Food en Tuinbouw- en Uitgangsmaterialen, het wegnemen van wettelijke belemmeringen en Europese en mondiale agendering van dit onderwerp.
 - o Reststromen:
In het kader van circulaire economie is het belangrijk om zij- en bijstromen niet te zien als afval, maar als grondstof. Op deze manier blijven grondstoffen behouden in de voedselketen. De Europese Commissie wil met het actieplan Circulaire Economie de afvalregeling herzien. Dit zal ten goede komen aan de reststromen voor diervoeder.
 - Kringloopsluiting
 - o Van afval naar grondstof:
Initiatieven die gericht zijn op het sluiten van kringlopen, het produceren van gerecyclede grondstoffen en het zo hoog mogelijk en meervoudig verwaarden van biomassa ondersteunt het kabinet zoveel mogelijk.
 - o Bodemkwaliteit:
Een gezonde en vruchtbare bodem is van essentieel belang om biomassa voor voedsel en andere toepassingen te kunnen produceren. Door de intensieve landbouw staat de bodemkwaliteit onder druk. Goed bodembeheer is daarom belangrijk om ook op de lange termijn een gezonde en bruikbare bodem te behouden.
 - o Nutriëntenkringloop:
Ook ligt de focus op de nutriëntenkringloop. Hierbij gaat het om essentiële nutriënten als fosfaat, stikstof en micronutriënten, die deels potentieel schaars zijn (fosfaat). Bovendien kunnen de winning, de productie en de toepassing van nutriënten negatieve gevolgen hebben voor het milieu (eutrofiëring, broeikasgasemissies en verontreiniging). Het Nederlandse mestbeleid moedigt daarom agrariërs aan hun gewassen te telen met steeds minder invoer van stikstof en fosfaat en het kabinet zet in op het zoveel mogelijk terugwinnen van nutriënten uit reststromen om die weer te kunnen hergebruiken.
 - o Precisielandbouw:
Een verdere stap in het sluiten van de nutriëntenkringloop is de ontwikkeling van precisielandbouw. Dit is een manier van landbouw bedrijven waarbij nutriënten op de juiste plek, in de juiste hoeveelheden en op het juiste moment worden toegepast en minder nutriënten verloren gaan. Een uitgebreid innovatieprogramma binnen de sector Agri&Food stimuleert deze precisielandbouw. Er ligt een uitdaging om gerecyclede nutriënten opnieuw te gaan gebruiken.
 - Vervangen fossiele grondstoffen door 'biobased economy':
Vanuit het SER-Energieakkoord, de Brandstoffenvisie en de Biomassa visie 2030 worden door het kabinet en diverse maatschappelijke partijen aanzienlijke inspanningen verricht om het aandeel fossiele grondstoffen terug te brengen. Deze inspanningen vinden plaats op het gebied van bio-energie, biobrandstoffen en duurzaamheidscriteria.
 - Chemische productie in Nederland op basis van 'groene chemie':
Groene chemie biedt zowel klimaatvoordelen als kansen voor nieuwe investeringen en

werkgelegenheid. Een uitgebreid innovatieprogramma binnen de topsectoren moet dit teweegbrengen.⁷⁶

Daarnaast worden in het rapport rondom deze thema's nieuwe acties aangekondigd, die betrekking hebben op kringlooplandbouw.

- Duurzame biomassa- en voedselproductie
 - o Voedsel:

In opdracht van het ministerie van EZ heeft het Planbureau voor de Leefomgeving onderzocht hoe de voedselketen meer circulair kan worden gemaakt. De kernpunten van dit onderzoek worden meegenomen in een voortgangsbrief over de Voedselagenda (van de ministeries EZ en VWS) die dat najaar wordt uitgebracht. PBL constateerde dat er meer samenhang nodig is tussen beleidsterreinen en identificeerde daarnaast randvoorwaarden voor een circulair voedselsysteem: duurzaam gebruik van hulpbronnen (bodem, water, mineralen) in Nederland en daarbuiten en optimaal gebruik van voedsel en reststromen.
 - o Duurzaamheidskaders en criteria:

Het is van belang om de duurzame productie van biomassa te waarborgen. Daarom is het wenselijk om tot een afstemming te komen tussen bestaande duurzaamheidskaders. Op bestaande duurzaamheidskaders voor biomassa kan daarbij worden voortgebouwd.
 - o Criteria op productniveau:

De overheid wil zoveel mogelijk sturen op producentverantwoordelijkheid om te kunnen waarborgen dat circulaire biobased producten voldoen aan duurzaamheidseisen.
 - o Criteria voor kringlopen:

Daarnaast worden methoden voor beoordeling ontwikkeld en getest voor de integrale beoordeling van duurzaamheid en van de effectiviteit en uitvoerbaarheid van maatregelen om kringlopen te sluiten.
- Optimale benutting van biomassa en voedsel
 - o Reststromen: Het is wenselijk om alle elementen zo hoogwaardig mogelijk te gebruiken als biomassa wordt ingezet. Samen met de sector wordt daarom een kader opgesteld over de status van reststromen dat zowel een handvat biedt voor het bedrijfsleven als ook voor verschillende betrokken toezichthouders zoals de NVWA, de ILT en regionale omgevingsdiensten. Ook met de Europese Commissie en andere lidstaten van de EU zal hierover worden overlegd, om zo een gelijkwaardig speelveld te creëren. Verder worden ondernemers ondersteuning geboden in het verwaarden van reststromen in de agrosector, doormiddel van de 'Expeditie Circulair Ondernemen'. Daarnaast zijn er acties voor een optimale benutting op basis van de Visie Biomassa 2030:
 - Cross-sectorale samenwerkingen gericht op hoogwaardige biobased businesscases worden gefaciliteerd (platformen Agro Papier Chemie / Biorenewables Business en duurzame biobrandstoffen);
 - Initiatieven van bedrijven op het gebied van commodityvorming van reststromen worden waar mogelijk ondersteunt;
 - Uit het eerder genoemde onderzoek van PBL komt naar voren dat cascadering een belangrijk element is van een circulaire aanpak is en dat er ruimte moet worden geboden voor maatwerk. Cascadering houdt in dat alle componenten van de biomassa zo goed mogelijk benut worden. Componenten met de hoogste toegevoegde waarde worden als eerst gebruikt.

⁷⁶ Rijksoverheid, *Nederland circulair in 2050*, september 2016, p. 46-48.

- De ontwikkeling van verdienmodellen voor (biomassa)kringlopen door areaalorganisaties worden ondersteunt. Dit sluit aan bij de Green Finance Academy van IUCN/Nijenrode.
- Kringloopsluiting
 - Nutriëntenkringloop en bodemkwaliteit:
In samenwerking met de landbouw- en afvalsector wordt onderzocht op welke manier meer stabiele organische stof in de bodem kan worden gebracht en welke maatregelen daarvoor nodig zijn. Hierdoor kan organische stof worden teruggewonnen uit reststromen, maar zal ook de bodemkwaliteit verbeterd kunnen worden, koolstof in de bodem vastgelegd kunnen worden en bodemdaling kunnen worden tegengegaan.
 - Meststoffenverordening:
De Europese Commissie heeft een voorstel gepresenteerd voor herziening van de Meststoffenverordening, met onder andere een uitbreiding en afstemming van eisen voor de omwenteling van de handel in kunstmest naar die in organische meststoffen, bodemverbeteraars en groeimiddelen, zoals die bekend is voor kunstmest.
 - Nutriënten platform:
Samen met Nutriënten Platform wordt gewerkt aan het creëren van een Europese en mondiale markt voor gerecyclede nutriënten in de duurzame landbouw. Hierbij staan kennisuitwisseling en –ontwikkeling rond duurzame innovaties en het bouwen aan partnerschappen centraal. Daartoe wordt de uitvoering van de Ambitie Nutriënten 2018 van het Nutriënt Platform blijvend ondersteund door het kabinet. Dit is een bredere agenda waarin ook gekeken wordt naar de relatie
 - In samenwerking met het Nutriënten Platform werkt het kabinet aan het creëren van een Europese en mondiale markt voor gerecyclede nutriënten in de duurzame landbouw, waarbij kennisuitwisseling en –ontwikkeling rond duurzame innovaties en het bouwen aan slimme coalities/partnerschappen centraal staan. Om hier invulling aan te geven, zal blijvend ondersteuning geboden worden aan de uitvoering van de Ambitie Nutriënten 2018 van het Nutriënt Platform: een bredere agenda waarin ook gekeken wordt naar de relatie met micronutriënten, organische stof (humuszuur), bodemverbetering en recycling en duurzaam hergebruik van andere nutriënten dan fosfaat en organische stof.
 - Daarnaast zal het kabinet op internationaal niveau blijven investeren het versterken van het *European Sustainable Phosphorus Platform* en het *Global Partnership on Nutrient Management*. Ook wordt gewerkt aan de uitvoering en verdere ontwikkeling van internationale Green Deals waarbij de focus ligt op het stimuleren van een internationale markt voor gerecyclede nutriënten. Daarbij zet het kabinet in op de ontwikkeling van internationale Green Deals die gebalanceerde precisiebemesting, nutriëntenkringloopsluiting en ondersteuning van de circulaire landbouw in Oost- en Zuid-Europa willen combineren.
- Vervangen fossiele grondstoffen door ‘biobased economy’:
Via het top-sectorenbeleid zal blijvend worden ingezet op biobased economy.⁷⁷

Kringlooplandbouw en een duurzame landbouw belangrijke ambities van het kabinet Rutte III

In oktober 2017 sluiten de VVD, het CDA, D66 en de ChristenUnie een regeerakkoord voor de periode 2017-2021. Het regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’ heeft veel aandacht voor duurzaamheid en klimaat.⁷⁸ Het regeerakkoord stelt onder meer dat Nederland de tweede voedselexporteur van de wereld is en dat haar agro-foodsector een belangrijke bijdrage kan leveren aan een duurzame voedselvoorziening. De regering wil een

⁷⁷ Rijksoverheid, *Nederland circulair in 2050*, september 2016, p. 48-51.

⁷⁸ Rijksoverheid, *Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017-2021*, oktober 2017.

beleid dat zich richt om dit potentieel te benutten, zover dat kan binnen de geldende natuur- en milieunormen. Daarbij ligt een wens om innovatie een onderdeel te laten worden van een eigentijds Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Binnen dat GLB moet ook aandacht zijn voor duurzaamheid, voedselzekerheid en voedselveiligheid.⁷⁹

Meer specifiek kondigt de regering een aantal beleidsintenties aan met betrekking tot de kringlooplandbouw op nationaal beleidsniveau en op inzet in de Europese Unie. Op nationaal beleidsniveau is dit:

- Samen met de sector worden lange termijnopgaven geïdentificeerd en gezamenlijke actieplannen opgesteld. Hierin zal ook de versterking van de kringlooplandbouw en de dalende bodemvruchtbaarheid worden opgenomen. De regering onderneemt deze stap om te voorkomen dat er hard ingegrepen moet worden wanneer bedrijven niet voldoen aan de EU-normen. Dat kan soms vergaande gevolgen met zich mee brengen.⁸⁰

Daarnaast zijn er een aantal maatregelen die worden genomen die samenhangen met de kringlooplandbouw, voorbeelden zijn:

- Duurzaam en landbouwkundig doelmatig gebruik van stikstof en fosfaat vereisen maatregelen om dit in goede banen te leiden. Daarom wordt het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn uitgevoerd.
- Jonge boeren worden ondersteund om de overname van het gezinsbedrijf, maar ook de investeringen in innovatie te financieren.
- De overheid kan sectorale afspraken in de land- en tuinbouw algemeen bindend verklaren (AVV-en). Dit kan zij doen op verzoek van de branche, bijvoorbeeld voor de financiering van onderzoek naar innovatieve producten en het verplicht stellen van duurzamere standaarden.
- Het ondersteunen van initiatieven die de verbinding tussen boer en burger versterken, zoals city-landbouw en de verkoop van streekproducten op de boerderij.

Daarnaast specificeert het kabinet de inzet op Europees niveau. In lijn met het bevorderen van duurzaamheid in de landbouw en de kringlooplandbouw is dat:

- Het kabinet zet in op een hervorming van het GLB na 2020. De wens is een GLB die gericht is op innovatie, duurzaamheid, voedselzekerheid en voedselveiligheid. Ook moet het GLB samenwerking tussen landbouwers faciliteren en zorg dragen voor de crisisbestendigheid van de sector.
- Daarnaast zet het kabinet in op vereenvoudiging van het GLB en wil zij de regeldruk vanuit Europa verlagen. Het streven is doelvoorschriften op Europees niveau, die vervolgens op nationaal niveau kunnen worden ingevuld.⁸¹

Integrale aanpak

In februari 2018 starten het rijk, gemeenten, provincies en waterschappen met het 'Interbestuurlijk Programma en een gezamenlijke agenda. Het doel is een gezamenlijke bestuurlijke aanpak van hedendaagse maatschappelijke opgaven.⁸² Maatschappelijke opgaven die hier onder meer in beschreven worden betreffen natuur, landbouw en de kwaliteit van de leefomgeving in landelijk gebied. Gezien de grote structurele

⁷⁹ Rijksoverheid, *Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017-2021*, oktober 2017, p. 44.

⁸⁰ Rijksoverheid, *Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017-2021*, oktober 2017, p. 45.

⁸¹ Rijksoverheid, *Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017-2021*, oktober 2017, p. 46.

⁸² Rijksoverheid, *Programmastart Interbestuurlijk Programma*, februari 2018, p. 4.

veranderingsopgaven, het belang van een gezond ecosysteem en gerelateerde klimaatopgaven, achten de partijen een integrale, regiospecifieke benadering wenselijk. Voor deze integrale aanpak wordt gebruik gemaakt van de nationale omgevingsvisie en de omgevingsagenda's om afspraken te maken. Ook worden mogelijkheden van een nieuw GLB benut. De partijen zien hier de opgave om een nieuw verdienmodel voor landbouw te realiseren. Met deze aanpak wordt de kringlooplandbouw versterkt.

Leidend bij dit onderdeel van het interbestuurlijk programma zijn de eerder gemaakte (decentralisatie-)afspraken. Samenwerking wordt vooral gezocht bij opgaven waar die extra inzet nodig is en ook alleen met een gezamenlijke aanpak doelen bereikt kunnen worden. Uitgangspunt is dat op nationaal niveau doelen of normen van bescherming vastgelegd, en dat de uitvoering en keuze inzet van instrumenten op decentraal niveau gebeurt.⁸³ In de zomer committeren de partijen zich tot een aantal samenwerkingsafspraken om de opgaven te kunnen realiseren. De samenwerkingsafspraken vormen het startpunt om met ondernemers, inwoners en andere partijen aan concrete opgaven in de regio te werken.⁸⁴

Ambities kringlooplandbouw op hoofdlijnen

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit publiceert in september 2018 de visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden. In deze visie staat de omwenteling naar kringlooplandbouw in 2030 en wat daarvoor nodig is centraal. Nederland heeft een vooraanstaande positie wat betreft de landbouw, tuinbouw en visserij en wil dat graag zou houden. Daarnaast constateert deze visie dat er ook een aantal maatschappelijke uitdagingen liggen op het gebied van bodemkwaliteit en biodiversiteit. Ook zijn doelen te behalen op het gebied van duurzaamheid en klimaat, omdat Nederland zich gebonden heeft aan het klimaatakkoord. Daarom ligt een focus op de kringlooplandbouw, waarbij zo min mogelijk afval vrijkomt, zo min mogelijk uitstoot is van schadelijke stoffen, en grondstoffen en eindproducten optimaal worden gebruikt.

De visie is tot stand gekomen na gesprekken met vele betrokkenen. Ook heeft het thema kringloopbouw centraal gestaan aan de Klimaattafel over landbouw en landgebruik. In de visie wordt de overgang van keten- naar kringlooplandbouw geschetst op hoofdlijnen. Daartoe worden kenmerken van kringlooplandbouw behandeld en randvoorwaarden voor de gewenste omslag uitgewerkt.⁸⁵

De kenmerken van de kringlooplandbouw behelzen bodemkwaliteit, veehouderij, plantaardige teelten, glastuinbouw, natuur en landbouw, regionale schaal en visserij. Zo constateert de visie allereerst dat in een stelsel van kringlooplandbouw, akkerbouw, veehouderij en tuinbouw grondstoffen uit elkaars ketens en reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie en voedingsketens gebruiken. Kringloopketens kunnen op allerlei manieren worden ingericht maar het liefst zoveel mogelijk op lokale schaal. Alleen wat echt nodig is, moet op regionale of internationale schaal. Verder gebruiken kringloopbedrijven zo min mogelijk energie en zo veel mogelijk hernieuwbare energie. De kenmerken met betrekking tot kringlooplandbouw worden hieronder toegelicht (de visserij wordt weggelaten).⁸⁶

Bodembeheer

Een goede bodem is belangrijk voor kringlooplandbouw en vraagt een verantwoord beheer. Dat een goede bodemkwaliteit belangrijk is voor verschillende maatschappelijke opgaven is kenbaar gemaakt aan de Tweede

⁸³ Rijksoverheid, *Programmastart Interbestuurlijk Programma*, februari 2018, p. 18-19

⁸⁴ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Natuurbeleid* (kst-33 576 nr. 137), 22 oktober 2018.

⁸⁵ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, september 2018.

⁸⁶ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, september 2018, p. 21-22.

Kamer doormiddel van het aanbieden van een bodemstrategie. Deze strategie is een belangrijk onderdeel voor een volledige landbouwkringloop.⁸⁷

Veehouderij

Daarnaast levert de veehouderij een belangrijke bijdrage aan efficiënt grondstoffengebruik in een gezonde kringlooplandbouw. Daarom wil het kabinet inzetten op het verkleinen van de nutriëntenkringloop in veevoeding en de nutriëntenkringloop op het laagst mogelijke niveau sluiten. Daarnaast streeft het kabinet om ook in deze sector het verlies van voedsel, reststromen, koolstof, energie en water te voorkomen. Verder hebben verschillende bedrijven op de thema's kringlooplandbouw en verduurzaming al geëxperimenteerd. De kennis van deze initiatieven kan breed worden ingezet. Ook past de overgang naar integraal duurzame en emissiearme stal- en houderijsystemen hierbij.⁸⁸

Plantaardige teelten

Op het gebied van plantaardige teelten zal steeds nauwkeuriger moeten worden gewerkt. De term die hierbij past is precisielandbouw.⁸⁹

Glastuinbouw

Deze sector is al behoorlijk circulair te noemen, maar er kunnen nog stappen gezet worden door het verbeteren van de waterkwaliteit en van duurzame energievoorziening. Om de maatschappelijke uitdagingen aan te gaan ligt de focus op samenwerking in de ketens en regio's (greenports), de mogelijkheid om in gesloten systemen dichtbij de consument te produceren en op een groot innovatief vermogen. Hierbij zal ook gebruik worden gemaakt van kennis uit het buitenland.⁹⁰

Landbouw en natuur

Bij kringlooplandbouw is de verbinding tussen landbouw en natuur van belang, omdat juist door winst voor de biodiversiteit is te behalen. Echter, het kabinet wijst er op dat natuurbeleid meer omvat. Daarom is deze visie aanvullend op visies zoals de Rijksnatuurvisie, de Natuurambitie Grote Wateren en de visies en ambities van de Provincies.

Het kabinet zet in op voor de zorg van een rijkere en meer veelzijdige natuur in de natuurgebieden, op de landbouwgronden en in de wateren. De landbouw kan biodiversiteit bijvoorbeeld gebruiken voor bestuiving, bodemvruchtbaarheid en ziekte- en plaagwering en op die manier tegelijkertijd een leefgebied creëren voor allerlei soorten dieren.

Volgens de visie sluit een natuurinclusieve landbouw goed aan bij kringlooplandbouw. Natuurinclusieve landbouw gaat uit van de denkwijze dat natuur verbeteren via landbouw en tegelijkertijd natuur in zetten voor de landbouw hand in hand gaan. Op dit vlak gebeuren al veel initiatieven en experimenten, die goed passen bij de kabinetsinzet. Zo verwijst de visie hier naar de in het regeerakkoord genoemde afspraak met boeren voor een agrarisch natuurbeheer die zorgt voor een minder intensief landbouwgebruik. Daarnaast worden andere

⁸⁷ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, september 2018, p. 22.

⁸⁸ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, september 2018, p. 22-23.

⁸⁹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, september 2018, p. 24.

⁹⁰ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, september 2018, p. 24.

voorbeelden genoemd. Met betrokken partijen zoals landbouw- en natuurorganisaties, provincies en de wetenschap zal de ambitie op het gebied van natuurinclusieve landbouw verder worden uitgewerkt.⁹¹

Regionale schaal

Kringlooplandbouw vereist veel samenwerking. Hier kunnen ondernemers zelf vorm aangeven, maar de visie verwijst ook naar samenwerkingen die op bredere schaal worden opgezet. In overleg met gemeenten, waterschappen, natuurbeheerders, toeleveranciers en de detailhandel kan een regionaal samenwerkingsverband worden opgetuigd. Gezien de noodzaak van een regionale aanpak is een basis voor samenwerking gelegd voor een samenwerking voor verschillende overheden in het Interbestuurlijk Programma (IBP). In de regio ziet het kabinet verschillende initiatieven tot stand komen, waarbij sprake is van een gebiedsgerichte aanpak die verder gaat dan alleen landbouw, natuur en voedsel. Deze initiatieven kunnen verbonden worden met middelen uit het regeerakkoord en aan middelen uit het IBP, specifiek het thema Vitaal Platteland. Het kabinet zet hierop in doormiddel van de Regioportefeuille. Het doel is voorbeelden te laten ontstaan voor andere regio's.⁹²

Om deze kenmerken van de kringlooplandbouw te realiseren zet het kabinet in op drie aanvullende doelen voor een sterk, duurzaam voedselsysteem. Deze doelen worden ook wel de randvoorwaarden genoemd:

- Agrarisch ondernemen: boeren, tuinders en vissers moeten een goed inkomen kunnen verdienen, kunnen innoveren, en een gezond bedrijf in stand kunnen houden en doorgeven. Daarom moet hun economische positie gewaarborgd en verstevigd worden. Specifiek is aandacht voor:
 - Jonge ondernemers en de continuïteit van bedrijven;
 - Het vergemakkelijken voor ondernemers om samenwerkingsverbanden aan te gaan;
 - De verschuiving van een zo laag mogelijke kostprijs naar een zo laag mogelijk grondstoffenverbruik en de bijhorende veranderende manier van kijken naar de financieringsrol van banken;
 - De rol van de hele keten en nieuwe verdienmodellen, het kabinet heeft onlangs een brief over nieuwe verdienmodellen aan de Tweede Kamer gestuurd;
 - Onderhandelingen van het kabinet voor een nieuw GLB die gericht is op het belonen van maatschappelijke diensten.⁹³
- Waardering voor voedsel: zowel individuele consumenten, grootgebruikers en horeca moeten een grotere waardering voor voedsel krijgen, dat zich ook vertaalt in de prijs. Ook verspilling past daar niet bij. Verder is het van belang dat de afstand tussen primaire producenten burgers minder groot wordt. De inzet van het kabinet is hierbij:
 - Lancering van de gezamenlijke agenda van de *Taskforce Circular Economy in Food* (bestrijding voedselverspilling);
 - Initiatieven ondersteunen die consumenten en producenten dichterbij elkaar brengen;
 - Passende wet- en regelgeving ontwikkelen zodat meer ruimte ontstaat voor productie van streekproducten (zonder afbreuk te doen aan voedselveiligheid);

⁹¹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, september 2018, p. 24-26.

⁹² Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, september 2018, p. 26.

⁹³ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, september 2018, p. 20, 28-29.

- Concrete initiatieven worden in een kamerbrief genoemd om consumenten te helpen een gezonde en duurzame keuze te maken.⁹⁴
- Koploperspositie: bij de vernieuwing van productiemethoden moet Nederland een prominente rol houden op de wereldvoedselmarkt. Nederland moet hierin een voorbeeldrol hebben zodat schade aan het ecosysteem wordt voorkomen en hersteld. De inzet van het kabinet is hierbij:
 - Een actieve bijdrage aan Europese wetgevingsherzieningen die de doelen van deze visie ondersteunen;
 - Samenwerkingen tussen private en publieke partijen mogelijk maken door middel van het topsectorenbeleid;
 - Innovatie, scholing en kennisverspreiding afstemmen op de omslag naar een kringlooplandbouw;
 - Toepassing van kennis uit Nederland in ontwikkelingslanden.⁹⁵

Het visiedocument sluit af met een aantal criteria waar beslissingen aan kunnen worden getoetst. De visie geldt voor het Rijksbeleid, maar daarbij is ook een doelstelling opgenomen om andere ‘beslissers’ te helpen afwegingen te maken. Beknopt zijn er negen toetsingscriteria opgenomen om beleidsvoornemens, plannen, voorstellen en dergelijke op te toetsen. De acht criteria met betrekking tot de (kringloop)landbouw overwegen (criteria 2 in het visiedocument is niet relevant):

1. De bijdrage aan het sluiten van kringlopen, het terugdringen van emissies en het verminderen van verspilling van biomassa in het hele voedselsysteem.
2. De versterking van de sociaaleconomische positie van agrarisch ondernemers in de keten.
3. De bijdrage aan de klimaatopgave voor landbouw en landbouwgebruik.
4. De bevordering van aantrekkelijkheid en vitaliteit van het platteland en daarbij de bijdrage aan een florerende regionale economie.
5. De winst die geboekt wordt voor ecosystemen (water, bodem, lucht), biodiversiteit en de natuurwaarde van het boerenlandschap.
6. De overweging van het dierwelzijn.
7. De bijdrage aan de voedselwaardering en de versterking van de relatie tussen boer en burger.
8. De versterking van de positie van Nederland als ontwerper en exporteur van integrale oplossingen voor klimaatslimme en ecologisch duurzame voedselsystemen.⁹⁶

Het kabinet stelt zich ten doel vanuit verbinding en vertrouwen de omslag naar kringlooplandbouw te maken. Hierbij speelt niet alleen de overheid een rol, die bepaalt wat er moet gebeuren, maar is er ook ruimte voor andere partijen.⁹⁷

In september 2018 stelt het ministerie van LNV een eerste begroting op sinds de oprichting van het departement op 26 oktober 2017. In dit document zijn onder meer toelichtingen te vinden op diverse beleidsartikelen. De

⁹⁴ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, september 2018, p. 29-30.

⁹⁵ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, september 2018, p. 31-32.

⁹⁶ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, september 2018, p. 37.

⁹⁷ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, september 2018, p. 38.

voedseltransitie en de omslag naar kringlooplandbouw krijgen in de begroting ruim de aandacht.⁹⁸ De kernpunten voor de realisatie hiervan liggen veelal ook in lijn met het visiedocument van LNV, maar deze begroting is daar geen uitwerking daarvan. De minister formuleert dat nadrukkelijk in antwoorden op vragen van Kamerleden. Zo zegt zij hierover dat er al veel trajecten lopen die bijdragen aan de omslag naar een kringlooplandbouw en doelen die de LNV-visie schetst. Bovendien betreft het volgens de minister in veel gevallen geen budgettaire opgave, de visie is vooral richtinggevend en heeft een afstemmende rol. Daarnaast zegt ze dat er momenteel geen herschikking van de financiële middelen zal plaatsvinden voor de realisatie van de visie, die wordt eerst nader uitgewerkt. Daarop zal worden gekeken of een herschikking van de financiële mogelijkheden nodig is.⁹⁹

Vanuit het regeerakkoord is daarentegen wel geld vrijgemaakt voor belangrijke beleidswijzingen, die ook betrekking hebben op kringlooplandbouw. Voorbeelden hiervan zijn:

- Er is €75 miljoen beschikbaar gesteld voor een bedrijfsovernamefonds voor jonge boeren, die als doel heeft jonge boeren te ondersteunen bij overname van het agrarisch bedrijf en investering in innovatie.
- Er is een verhoging voor het budget voor toegepast onderzoek aangekondigd, voor de instituten van toegepast onderzoek, publiek-private samenwerkingen en de innovatiekracht van de MKB. Voor Wageningen Research betekent dit een budget van €25,4 miljoen vanaf 2020.
- Er is €60 miljoen euro extra beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de 6e Actieprogramma Nitraatrichtlijn.¹⁰⁰
- Extra geld wordt beschikbaar gesteld aan het Interbestuurlijk Programma. In het Interbestuurlijk Programma is de opgave 'Naar een vitaal platteland' opgenomen, waar nadrukkelijk aandacht is voor een integrale aanpak van de veranderingsopgaven in het landelijk gebied. Voor deze integrale aanpak is voor deze kabinetsperiode €40 miljoen gereserveerd (enveloppe Natuur- en Waterkwaliteit).¹⁰¹

Mestbeleid

In een kamerbrief informeert de Minister van LNV de Tweede Kamer over het mestbeleid. De brief gaat in op de stand van zaken van omtrent het fosfaatrechtenstelsel en de uitvoering daarvan door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Het doel van het fosfaatrechtenstelsel is om de productie van fosfaat – als bestanddeel van mest – door melkvee te begrenzen. In zowel de jaren 2015 en 2016 is het fosfaatplanfond overschreden (volgens Europese afspraken), daarom is de inzet van de minister erop gericht om met het fosfaatrechtenstelsel dit achter zich te laten en zich te richten en te kunnen werken aan de verdere verduurzaming van de melkveehouderij. Het doel van de minister is om ook binnen de context van het mestbeleid toe te werken naar kringlooplandbouw. Dit betekent een evenwichtig en verantwoord gebruik van meststoffen. Daarom wil de minister bedrijven stimuleren om zo goed mogelijk met hun grondstoffen om te gaan, op een manier die betrouwbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar is. Daarom gaat de minister de mogelijkheden in kaart brengen om bedrijven te stimuleren om efficiënter te werken dan de vastgelegde normen (forfaits). Hierbij kijkt de minister naast het fosfaatrechtenstelsel en de Kringloopwijzer ook naar de ervaringen

⁹⁸ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019, memorie van toelichting (kst-35 000 XIV nr.2)*, 18 september 2018

⁹⁹ Vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden (Kst-35 000 XIV nr. 8)*, 28 oktober 2018.

¹⁰⁰ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019, memorie van toelichting (kst-35 000 XIV nr.2)*, 18 september 2018, p. 25-26.

¹⁰¹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019, memorie van toelichting (kst-35 000 XIV nr.2)*, 18 september 2018, p. 43.

die al zijn opgedaan met bedrijfsspecifieke verantwoording in relatie tot de gebruiksnormen. In de brief wordt de intentie uitgesproken om in 2019 een pilot te starten aangaande bedrijfsspecifieke verantwoording.¹⁰²

Eind 2019 informeert de minister van LNV mede namens de minister voor Milieu en Wonen over de stand van zaken rondom het mestbeleid. Het doel van de herbezinning van het mestbeleid is een beleid dat toekomstbestendig is. In het proces zijn boeren en andere partijen betrokken geweest om een beeld te krijgen van hoe de maatregelen in de praktijk zullen uitpakken. De maatregelen van dit nieuwe beleid moet een duidelijke samenhang hebben met de omslag naar kringlooplandbouw en de aanpak van de stikstofproblematiek. Gezien de ontwikkelingen rondom de stikstofproblematiek zal het langer duren voordat nieuw beleid is vormgegeven.¹⁰³

De brief gaat verder in op een aantal zaken waaruit het mestbeleid bestaat. Zo zijn in verband met de derogatie van de nitraatrichtlijn zijn de LTO en de POV met alternatieve invullingen gekomen. Deze zijn door de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) getoetst aan een aantal factoren waaronder kringlooplandbouw. Waarschijnlijk zal volgend jaar een nieuw voorstel worden uitgebracht waarbij onder andere rekening wordt gehouden met het advies van de CDM. Met betrekking tot Bovengronds uitrijden van runderdrijfmest wordt een vrijstelling verlengd naar 5 jaar (in navolging van een motie). Boeren die hierop aanspraak willen maken moeten voldoen aan voorwaarden en worden beoordeeld door RVO.nl. Dit bovengronds uitrijden is niet wenselijk in verband met een grotere ammoniakemissie ten opzichte van andere methoden. De stikstof wordt vervolgens niet benut in de kringloop. De minister heeft daarom een onderzoek uitgezet naar kringloopboeren met inputarme en emissiearme bedrijfsvoering op rundveebedrijven.¹⁰⁴

Kringlooplandbouw als onderdeel van de klimaatopgave

In oktober 2018 stuurt het ministerie van Economische Zaken en Klimaat een brief aan de Eerste en Tweede Kamer om de kamers te informeren over de kabinetsappreciatie van een voorstel voor hoofdlijnen van een klimaatakkoord. Deze brief wordt aangeboden namens een aantal ministeries, waaronder het ministerie van LNV. In het regeerakkoord is een ambitieuze klimaatagenda geformuleerd, waar het kabinet invulling aan wil geven door afspraken te maken met medeoverheden, bedrijven, natuur- en milieuorganisaties, vakbonden en andere maatschappelijke partijen over de te nemen maatregelen om de doelen te realiseren.

De brief bevat een voorstel voor hoofdlijnen die de richting en een kader geeft voor de gesprekken die in de daaropvolgende maanden worden gevoerd om tot concrete afspraken te komen. Hiermee wil het kabinet voornamelijk het startsignaal geven voor een tweede ronde gesprekken aan de sectortafels en in het Klimaatberaad om zo uiteindelijk tot een klimaatakkoord te komen.¹⁰⁵

In deze brief is ook aandacht voor de sectortafel Landbouw en Landbouwgebruik waarin specifiek wordt ingegaan op de omslag naar kringlooplandbouw. Refererend aan de visie LNV wil het kabinet richting geven aan de ontwikkeling van de landbouw, waarbij kringlooplandbouw steeds centraler komt te staan. Daarbij vindt zij het belangrijk dat het mogelijk wordt gemaakt dat individuele bedrijven op klimaatprestaties afrekenbaar zijn. Daarvoor ligt een rol bij ketenpartijen om daarover na te denken. Daarnaast vraagt het kabinet de tafel om na te denken over reductie van methaanemissies uit stallen en mestopslagen, en ervoor te zorgen dat verbindingen met andere tafels worden gelegd en dat er tijdig keuzes gemaakt worden over de CO₂ – en energie-infrastructuur binnen de glasbouwsector. Verder onderschrijft het kabinet dat provincies een regierol hebben bij klimaatslim landgebruik.¹⁰⁶

¹⁰² Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Mestbeleid (kst-33 037 XIV nr. 309)*, 14 september 2018.

¹⁰³ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Mestbeleid (kst-33 037 nr. 367)*, 21 november 2019.

¹⁰⁴ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Mestbeleid (kst-33 037 nr. 367)*, 21 november 2019.

¹⁰⁵ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (kst-32 813, nr. 220)*, 5 oktober 2018, p. 1-2.

¹⁰⁶ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (kst-32 813, nr. 220)*, 5 oktober 2018, p. 9.

De minister van Economische Zaken en Klimaat informeert de Tweede Kamer op dezelfde dag over de besteding van de klimaatenvlop 2019. In het regeerakkoord is 300 miljoen per jaar (2018 t/m 2030) opgenomen voor de klimaatopgave op de aanvullende post van het Ministerie van Financiën. In de brief worden verschillende projecten toegelicht die in aanmerking komen voor de besteding van deze envelop.¹⁰⁷

Zo is er ook een kleine rol voor kringlooplandbouw. 5 miljoen is gereserveerd om een vermindering van methaanuitstoot met 1 Mton CO₂-equivalenten te realiseren en voor de inzet op een verdergaande reductie na 2030. Deze methaanuitstoot komt uit mest(opslagen) en is het gevolg van pensfermentatie bij koeien. Verschillende instrumenten worden geëxpliciteerd om dit te bewerkstelligen.

Met betrekking tot de kringlooplandbouw zal in 2019 nader worden onderzocht wat de methaanreductie-effecten en -potenties zijn van de ontwikkeling naar meer grondgebondenheid en eigen ruwvoerwinning bij kringlooplandbouw en meer natuurinclusief boeren met daarbij andere grassoorten en de mogelijkheden voor een natuurlijk methaanarm rantsoen.¹⁰⁸

Omgevingsvisie

Verderop in oktober 2018 publiceert het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de notitie Kabinetsperspectief NOVI. Met de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) geeft het kabinet de gewenste ontwikkeling van de fysieke leefomgeving aan. Het doel is een gezonde en veilige leefomgeving met goede omgevingskwaliteit. In deze leefomgeving hebben maatschappelijke functies de ruimte en wordt de boven en ondergrond efficiënt gebruikt. De notie is een eerste stap richting het vormgeven van de NOVI. Begin 2019 wordt het ontwerp van de NOVI uitgebracht. Vervolgens moeten omgevingsagenda's en perspectiefgebieden gebiedsgericht worden uitgewerkt. De NOVI zal een nieuw beginpunt zijn voor het nationale beleid voor de leefomgeving.¹⁰⁹

De notitie geeft vier urgente onderwerpen aan, waaronder landbouw en landelijk gebied. Onderdeel daarvan is de wens om de relatie tussen landbouw, landschap en natuur te versterken en organischer in te richten dan zij nu is. Volgens het kabinet zijn kringlooplandbouw en natuurinclusie landbouw daarvoor nodig. De ambities en kabinetsinzet omtrent deze onderwerpen zijn gelijk aan de ambities van de LNV-visie (hieraan wordt ook gerefereerd): in 2030 zijn de kringlopen van hulpbronnen en grondstoffen op een zo laag mogelijk schaalniveau – nationaal of internationaal – gesloten en is Nederland koploper in de kringlooplandbouw. Kortom, het kabinet wil kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw stimuleren. Hierbij ligt de nadruk op zorgvuldig gebruik van natuurlijk hulpbronnen, duurzaam bodembeheer en het minimaliseren van emissies.¹¹⁰

Kringlooplandbouw als onderdeel van het GLB

In november 2018 stuurt de minister van LNV een reactie op twee uitgevoerde impact assessments naar de Tweede Kamer op verzoek van de vaste commissie voor LNV. De eerste impact assessment is uitgevoerd door Wageningen University & Research en betreft de effecten van de voorstellen voor een nieuw Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) voor het inkomen van de Nederlandse landbouwers. De tweede impact assessment is uitgevoerd door het Louis Bolk Instituut naar de effecten van de GLB-voorstellen op bodemkwaliteit, biodiversiteit, innovatie, klimaat en agrarisch natuurbeheer.¹¹¹

In haar reactie laat zij onder andere weten dat er nog vorderingen zijn met betrekking tot een nieuw GLB en dat nog niks definitief is. De concrete invulling van het GLB voor Nederland zal gebeuren met het Nederlandse

¹⁰⁷ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (kst-32 813, nr. 221)*, 5 oktober 2018

¹⁰⁸ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (kst-32 813, nr. 221)*, 5 oktober 2018, p. 6.

¹⁰⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kabinetsperspectief NOVI*, oktober 2018, p. 5.

¹¹⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kabinetsperspectief NOVI*, oktober 2018, p. 25-27.

¹¹¹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (kst-28 625 nr. 262)*, 5 november 2018

Nationaal Strategisch Plan (NSP), maar dit kan pas zodra de Europese verordeningen zijn vastgesteld. Met betrekking tot de kringlooplandbouw laat de minister weten dat zij het voor zoveel mogelijk landbouwers mogelijk acht om in het kader van het GLB deel te nemen aan maatregelen die de transitie naar kringlooplandbouw ondersteunen. Daar zullen zij een redelijke vergoeding voor krijgen. Daarbij denkt de minister aan een drielagenmodel met als eerste niveau een basisbetaling en als tweede niveau een betaling voor het uitvoeren van maatschappelijke diensten, bijvoorbeeld deelname aan ecoschema's. Bij het tweede niveau ligt er een wens voor een extra top-up, die verder gaat dan een vergoeding voor de gemaakte kosten. Op deze manier is het een eerlijke en aantrekkelijke beloning voor de landbouwers die iets extra's doen voor de maatschappij. Het derde niveau is bedoeld voor collectieve activiteiten van agrariërs. Daarbij kunnen bijvoorbeeld activiteiten worden ontwikkeld, zoals bijvoorbeeld activiteiten die een regionale kringloop versterken.¹¹²

Een eerste stap naar een realisatie van de LNV-visie

Begin 2019 informeert de minister van LNV de Tweede Kamer over de zaken rondom de uitvoering van de visie. Hierin schetst zij alle ontwikkelingen betreffende de (transitie naar) kringlooplandbouw, de visie LNV, en de stappen richting de realisatie hiervan. Ze constateert dat de transitie een maatschappelijk proces is, omdat het een ingrijpende omslag in het denken en handelen nodig heeft van iedereen die bij landbouw, natuur en voedsel betrokken is, zowel boer als consument en alles daartussen. Deze brief is een eerste stap richting de uitvoering van de visie. De minister wil daarmee invulling geven aan de oproep van de Tweede Kamer om meer regie te nemen op de transitie naar kringlooplandbouw.¹¹³

Het visiedocument is tot stand gekomen na vele bijeenkomsten met betrokkenen om hun wensen en ideeën te integreren over de toekomst van landbouw, natuur en voedsel. De visie is een overheidsdocument, daarom stelt de minister dat een volgende stap is om het gesprek met de samenleving aan te gaan over aanpak en uitvoering. Daartoe is op 14 november 2018 een bijeenkomst georganiseerd met personen uit het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. Uit deze bijeenkomst kwamen een aantal zaken naar voren. Ten eerste zien de deelnemers graag dat bij de uitvoering gelet wordt op een samenhang tussen de verschillende opgaven en maatregelen om te voorkomen dat de uitvoering uit te veel losse onderdelen bestaat. Ten tweede pleitte deelnemers voor sturing op doelen, zodat mensen zelf worden uitgedaagd stappen te zetten. Ten derde was ervanuit de hoek van de agrarisch ondernemers nadrukkelijk een wens voor een lange termijn, concreet en stabiel handelingsperspectief. Ten vierde benadrukten de deelnemers dat prikkels van zakelijke partners van de boeren en van overheden niet tegenstrijdig moeten uitpakken. Een laatste wens was om ook burgers en consumenten te betrekken bij de realisatie van de visie. Van de overheid werd meewerkende regelgeving en meetbaarheid van de voortgang met behulp van kritische prestatie-indicatoren verwacht.¹¹⁴

In deze brief wordt een veranderingsstrategie uitgestippeld langs vier sporen:

- Het spoor van de maatschappelijke beweging: de omslag naar kringlooplandbouw is alleen mogelijk als boeren hier toekomst inzien. Op deze manier kan een maatschappelijke beweging ontstaan waarin alle partijen binnen de keten onderdeel van uit kan en moet maken. De minister constateert dat er al veel activiteiten zijn in de richting van kringlooplandbouw en dat deze als voorbeeld kunnen dienen. Er is

¹¹² Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (kst-28 625 nr. 262)*, 5 november 2018, p. 2-3.

¹¹³ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019 (kst-35 000 XIV nr. 72)*, 22 januari 2019

¹¹⁴ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019 (kst-35 000 XIV nr. 72)*, 22 januari 2019, p. 2.

een klankbordgroep van agrariërs gevormd die meedenkt over de realisatie van de visie en de aanpak daarvan.

- Het overheidsspoor: de belangrijkste taak van de overheid is om de juiste voorwaarden te scheppen, daartoe zal de minister waar nodig beleidsinstrumenten voor inzetten en indien nodig aanpassen. Ze roept initiatiefnemers met concrete plannen en verzoeken om zich bij haar te melden, zodat bezien kan worden of daar binnen de bestaande wetgeving ruimte voor is. Waar nodig wordt gebruik gemaakt van experimenteerruimte. Daarnaast worden positieve prikkels in de wet- en regelgeving gebouwd.
- Het regio-spoor: de omslag naar kringlooplandbouw zal samen met andere transitieopgaven zich opdienen aan de boeren bedrijven en de regio's. Daarom is een integrale aanpak op het niveau van de regio van belang.
- Het kennis-, innovatie- en onderwijs-spoor: kennisdeling en -toepassing is cruciaal om innovaties te realiseren. Dit wil de minister faciliteren en stimuleren. Ook onderwijs is van belang om professionals in deze sectoren op te leiden en bij te scholen.¹¹⁵

De realisatie van de LNV-visie wordt voor een groot deel bepaald door de afspraken die worden gemaakt samen met de maatschappelijke partners. Voor de minister zijn twee vragen van wezenlijk belang:

- Zijn innovaties mogelijk die boeren helpen zich in de gewenste richting te ontwikkelen?
- Lukt het de boer daarbij om een goed inkomen te verdienen?¹¹⁶

De minister wil inspirerende voorbeelden van kringlooplandbouw bij elkaar brengen en gaandeweg het begrip kringlooplandbouw een verdere invulling geven. Samenwerking tussen boeren moet daarbij worden bevorderd. Daarom zal het realisatieplan voor elk van de vier genoemde sporen concrete invulling geven aan vijf opgaves:

1. De versterking van de positie van boeren, tuinder en vissers in de keten;
2. De vergroting van de waardering voor voedsel en het versterken van de verbondenheid tussen boer en burger;
3. De versterking van synergie van landbouw en natuur;
4. De verduurzaming van veehouderij;
5. Het behouden van de positie van Nederland als koploper in de kringlooplandbouw door de (her)bepaling van de internationale strategie.¹¹⁷

Terwijl het realisatieplan wordt voorbereid, lopen al vele acties vanuit het Ministerie van LNV met maatschappelijke partijen in lijn de transitie naar kringlooplandbouw. Deze worden in de brief opgesomd. Voorbeelden zijn het bodembeleid, het Nationaal Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie en het steunen van de stichting Samen tegen Voedselverspilling met een meerjarig publiekscampagne.¹¹⁸

¹¹⁵ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019 (kst-35 000 XIV nr.72)*, 22 januari 2019, p. 2-3.

¹¹⁶ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019 (kst-35 000 XIV nr.72)*, 22 januari 2019, p. 3.

¹¹⁷ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019*, 22 januari 2019 (kst-35 000 XIV nr.72), p. 4.

¹¹⁸ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019 (kst-35 000 XIV nr.72)*, 22 januari 2019, p. 4.

Voor de realisatie van de LNV-visie is binnen het ministerie het programmateam Realisatie LNV-visie opgericht. Verder is een online loket 'Doe mee met de omslag naar kringlooplandbouw' onderdeel van het bouwen aan dit plan. Bij dit loket kunnen (agrarisch) ondernemers en maatschappelijke partijen zich melden met initiatieven en vragen stellen. Als ondernemers tegen belemmerde regelgeving aanlopen worden ze doorverwezen naar het Agroloket. Daarnaast is een 'doe mee' pagina ingericht om te groeien tot platform om initiatieven met elkaar te verbinden en waar kennis en ervaring uitgedeeld kan worden.¹¹⁹

In een kamerbrief van de Minister van LNV reageert zij op het Deltaplan Biodiversiteitsherstel. Dit plan werd 19 december gepresenteerd door een coalitie van wetenschap-, natuur-, boerenorganisaties en commerciële partijen. In dit plan presenteren zij een aanpak om de afname in biodiversiteit te keren. Het basisidee van deze aanpak is om individuele grondgebruikers die bijdragen aan het creëren van gunstige omstandigheden voor biodiversiteit te belonen. Het plan behelst drie werkroutes om dit te realiseren: landbouw, natuur en openbare ruimte.

In de reactie constateert de minister dat er veel overeenkomsten zijn tussen de doelen van het Deltaplan en de visie LNV op het gebied van biodiversiteit. Zo ziet de minister ook kansen voor de transitie naar kringlooplandbouw. Daarom wil de minister afspraken maken met de initiatiefnemers over de Rijksinzet die nodig is om het Deltaplan te doen slagen, de mogelijkheden te verkennen voor verdienmodellen voor kringlooplandbouw in combinatie met biodiversiteitsherstel, en hun praktijkkennis en ideeën betrekken bij de heroverweging van wet- en regelgeving. Ook worden ideeën uit het Deltaplan betrokken bij de GLB-pilots. Deze pilots worden verder uitgewerkt in het realisatieplan van de LNV-visie. Verder wordt in het Deltaplan een monitoringsysteem voorgesteld, deze biedt ook perspectief voor een nog op te stellen monitoringssysteem voor de kringlooplandbouw.¹²⁰

In een brief geeft de minister van LNV een antwoord op een vraag vanuit de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat. Naar aanleiding van de brief 'realisatie LNV-visie' (22 januari) werd een vraag geformuleerd over operationeel meetbare doelstellingen waardoor beoordeling van de beleidsrealisatie mogelijk is. De minister antwoordt hierop dat het realisatieplan dat in de zomer wordt aangeboden elk van de in de visie genoemde opgaven uitgewerkte doelen voor 2030 bevatten. Daarbij worden ook de benodigde acties beschreven. Aan de hand daarvan wordt een monitoringsinstrument ontwikkeld waarmee voortgang gemeten en beoordeeld kan worden.¹²¹

In een brief aan de Tweede Kamer eind april 2019 informeert de minister van LNV over de voortgang van het bodemprogramma. Hierin stelt zij allereerst dat een goede bodem de basis is voor een kringlooplandbouw. Het streefdoel is dat alle landbouwbodems (1,8 miljoen hectare) in 2030 duurzaam worden beheerd. Om dit te bereiken is er een start gemaakt met het nationaal programma landbouwbodems. Het doel van dit programma is om partijen te committeren aan het streefdoel en gezamenlijk inspanningen daarop te verrichten. Er zijn een viertal uitgangspunten die daarbij in acht worden genomen:

- ontwikkeling en deling van kennis als basis van het programma;
- het realiseren van meetinstrumenten om de kwaliteit van de bodem te monitoren;
- aansluiten bij in de praktijk bestaande initiatieven;
- het economisch aantrekkelijker maken van duurzaam bodembeheer.

¹¹⁹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019 (kst-35 000 XIV nr.72)*, 22 januari 2019, p. 9.

¹²⁰ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Natuurbeleid en biodiversiteit (kst-26 407 33 576, nr. 114)*, 11 februari 2019.

¹²¹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019 (kst – 35 000 XIV, G)*, 15 maart 2019

Met betrokken partijen zal de aansturing van het programma worden vorm gegeven, mede in lijn tot het ontwerp klimaatakkoord. Het programma zal worden uitgewerkt langs vier sporen: kennis, beleid, agroketens en regionaal.¹²²

Zoals aangegeven in onder andere het regeerakkoord en de visie wil de minister sterk op kringlooplandbouw inzetten bij de herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) 2021 – 2027 en de vormgeving daarvan in het Nationaal Strategisch Plan (NSP). In mei 2019 deelt de minister een aantal zaken aangaande het proces hierover mee. Allereerst doet zij wat algemene uitspraken. Zo is het voor de minister van belang dat de toekomstige GLB bijdraagt aan de omwenteling naar een landbouw die economie, mens en leefomgeving verbindt en daarmee draagvlak en maatschappelijke legitimiteit geniet. Het GLB moet ondersteunend zijn aan de doelstellingen van het kabinet op het gebied van kringlooplandbouw en wordt gezien als een krachtig instrument voor de realisatie van de transitie. Ook zet de minister in op een ambitieuze invulling van het NSP, wat inhoudt dat er een verschuiving zal plaatsvinden van inkomenssteun naar doelgerichte betalingen die helpen om de opgaven aan te pakken en noodzakelijke veranderingen ten aanzien van de kringlooplandbouw tot stand te brengen. Tegelijkertijd is het van belang dat het GLB toegankelijk blijft. Daarom wil de minister zich niet alleen richten op de voorlopers, maar het ook mogelijk maken om voor alle boeren die dat willen een bijdrage te leveren aan een duurzaam en houdbaar perspectief voor de Nederlandse landbouw.

Naast de algemene doelstellingen ten aanzien van kringlooplandbouw, GBL en NSP schetst de minister concretere de contouren van haar inzet voor de invulling van het NSP. Zo bespreekt zij onder andere de integraliteit, doelgerichte betalingen, eco-regelingen, LEADER, en het drielagenmodel.¹²³

In een brief van de Minister van EZK, namens onder andere ook de minister van LNV, worden de plannen van het voorstel voor een Klimaatakkoord toegelicht. Volgens de doorrekeningen van het ontwerp-Klimaatakkoord door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Planbureau (CPB) is dit een haalbaar doel. Om dit doel te halen heeft het kabinet een aantal politieke keuzes gemaakt.¹²⁴ In een reactie op de doorrekeningen in maart heeft het kabinet vijf richtinggevende keuzes gepresenteerd. Het bevorderen van een duurzame en sterke kringlooplandbouw is hier één van.¹²⁵ In de bijlage van de brief is een pakket aan maatregelen opgenomen. Die bevat zowel maatregelen die het kabinet neemt als afspraken die partijen onderling hebben gemaakt. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor de realisatie daarvan, maar dragen bij aan het gezamenlijke doel.¹²⁶

In deze brief worden onder andere de ambities van de sectortafel landbouw en landgebruik toegelicht. Aan de hand van de doorrekeningen worden een aantal maatregelen van de tafel geconcretiseerd en enkele aanvullende maatregelen geformuleerd. Daarnaast is een duidelijker financieel beeld geschetst. Synergie van maatregelen en doelen is een uitgangspunt, zoals de LNV-visie benadrukt, omdat deze samenkomen op het boerenplan.¹²⁷

Verder benadrukt deze brief dat de maatregelen worden gefaseerd in de tijd. Zo worden CO₂-reducerende maatregelen in de loop van de tijd voor kringlooplandbouw geïntensiveerd.¹²⁸

¹²² Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Bodembeleid (kst-30015 A)*, 25 april 2019

¹²³ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (kst-28 625, nr. 264)*, 8 mei 2019

¹²⁴ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (kst-32 813 nr. H)*, 28 juni 2019.

¹²⁵ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (32 813, nr. 307)*, 13 maart 2019.

¹²⁶ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (kst-32 813 nr. H)*, 28 juni 2019, p. 2.

¹²⁷ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (kst-32 813 nr. H)*, 28 juni 2019, p. 16.

¹²⁸ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (kst-32 813 nr. H)*, 28 juni 2019, p. 5.

Realisatie

In het Realisatieplan Visie LNV 'Op weg met nieuw perspectief' beschrijft Carola Schouten, de huidige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de uitwerking van de eerder beschreven visie. In het plan schetst zij het perspectief voor landbouw, natuur en voedsel, en concretiseert zij doelen en beleidsinzet. Allereerst wordt een algemeen beeld geschetst van de aanpak, daarbij wordt het voorziene tijdspad en de regierol van de overheid nader uitgewerkt. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de beleidsinzet op drie thema's: kringbouwlândouw in de praktijk, de toekomstperspectieven voor ondernemers en het op orde krijgen van de randvoorwaarden. In het plan ligt bij deze drie hoofdonderwerpen de nadruk op activiteiten en beleidsinzet van de rijksoverheid, maar is er ook ruimte voor andere actoren, omdat veel bedrijven en organisaties al met de transitie bezig zijn, ook al voordat de visie is uitgekomen.¹²⁹ De meetlat die in de visie is geconstrueerd wordt door de hoofdstukken heen ook verder geconcretiseerd.¹³⁰

Algemeen

De minister ziet in dat dit een veranderingsproces is dat zich op de lange termijn afspeelt, waarbij geen eenduidige oplossing is aan te wijzen. De ambitie van het kabinet is dat het voor partijen in en om de agrosector logischer en aantrekkelijker wordt om kringlopen op een zo laag mogelijk schaalniveau te sluiten. Daartoe concretiseert zij randvoorwaardelijke doelen (deze komen later aan bod), het tijdspad en de voorziene regierol door de minister.

Tijdspad

Voor de realisatie van de visie worden drie tijdshorizonnen gehanteerd:

- De kabinetsperiode: daarbij gaat het om beleid dat zich richt op het scheppen van goede randvoorwaarden om de verandering mogelijk te maken.
- Het richtjaar 2030: het idee daarachter is dat het dichtbij genoeg is om afgewogen beleidskeuzes te kunnen maken, maar ver weg genoeg om structurele verandering te verwachten.
- Voorbij het jaartal 2030: de reden hiervoor is dat het hier een transitie van enorm formaat betreft.¹³¹

Regierol

De minister ziet door gesprekken met boeren en andere partijen in dat er veel verschillende soorten ondernemers zijn, die elk op een andere manier invulling willen geven (o.a. door de Klankboordgroep Landbouw). Zij komt tegemoet aan deze oproep en wil daarom 'niet voorschrijven', maar ruimte laten om ondernemers zelf te laten uitvinden hoe het gezamenlijke doel kan worden gediend. Daarom ziet de minister voor de overheid een regierol in verschillende vormen:

- Verschillende oplossingen aanbieden en ruimte geven voor het ondernemerschap, om zo tempo te kunnen maken;
- Als overheid keuzes niet uit de weg te gaan, en de voortgang op een transparante manier te monitoren en op gestelde doelen toe te zien;
- Als overheid overzicht te houden, ondersteuning te bieden en veel ruimte te geven aan diversiteit. Tegelijkertijd dient de overheid streng te zijn op de voortgang.¹³²

¹²⁹ Rijksoverheid, *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, juni 2019, p. 9.

¹³⁰ Rijksoverheid, *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, juni 2019, p. 72.

¹³¹ Rijksoverheid, *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, juni 2019, p. 6.

¹³² Rijksoverheid, *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, juni 2019, p. 7-8.

Daarnaast ziet de minister een zware taak om de economische rationaliteit aan te laten sluiten bij een circulair voedselsysteem. De regierol die zij daarvoor bij de overheid ziet houdt in dat:

- In gesprek gaan met partijen die invloed hebben op die economische rationaliteit en daarbij een beroep doen op het nemen van verantwoordelijkheid en gedeeld leiderschap.¹³³

Tot slot ziet de minister een laatste regierol voor de overheid om goede voorwaarden te creëren en scherpe keuzes te maken als dat nodig is. Dit noemt de minister de beleidsmatige hoofdtaak in de transitie:

- Daarbij wil het ministerie van LNV tot een consistente overheidsaanpak komen door samen te werken met medeoverheden, alsook andere ministeries (specifiek: ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Infrastructuur en Waterstaat, Economische Zaken en Klimaat, Buitenlandse zaken).¹³⁴

Beleidsinzet op thema

Voor de realisatie van de visie is de beleidsinzet in dit document concreet gemaakt. Deze beleidsinzet bestaat enerzijds uit beleid dat inmiddels al is ingezet en bijgestuurd naar de visie, en anderzijds uit een nieuwe beleidsinzet en voorgenomen acties die nog nader uitgewerkt worden in gesprek met betrokken partijen.¹³⁵ Zoals genoemd is aandacht voor drie thema's: kringbouwlantbouw in de praktijk, de toekomstperspectieven voor ondernemers en het op orde krijgen van de randvoorwaarden.

Landbouw in de praktijk

De minister geeft invulling van de visie in dit realisatieplan door ten eerste de kringlooplandbouw een praktische betekenis te geven. Dit houdt in dat concreter wordt gemaakt wat een omslag van de huidige landbouw naar een kringlooplandbouw nu echt omvat. Kernachtig wordt de kringlooplandbouw weergegeven als een landbouwsysteem waarbij:

- Een gezonde bodem de basis is;
- Dierlijke mest een belangrijke rol heeft;
- Voedselresten als veevoer worden gebruikt;
- De voedselproductie bijdraagt aan de verbetering van de natuur, het milieu en klimaat;
- Er samenwerking plaatsvindt in de regio en agroketens.

Dit thema wordt verder gespecificeerd in een viertal onderwerpen: Bodem, water en emissies, meststoffen en diervoeders, samenwerking in de regio en initiatieven in de agroketens. Voor de beleidsinzet op kringlooplandbouw wordt een algemene actie aangekondigd, daarnaast wordt voor elk van de vier onderwerpen (en daarbij behorende deelonderwerpen) verdere beleidsinzet geconcretiseerd. Een voorbeeld van één van de (vele) acties op het eerste thema 'bodem, water en emissies' en sub-thema 'bodembeheer' is:

*Het meetbaar maken van de bodemkwaliteit in brede zin in 2019. Hierdoor kan in 2020 een meting naar de status van landbouwbodems gedaan worden. In 2021 kunnen dan in samenwerking met belanghebbenden eenduidige meetmethoden ontwikkeld worden die in 2021 gebruiksklaar zijn.*¹³⁶

¹³³ Rijksoverheid, *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, juni 2019, p. 8.

¹³⁴ Rijksoverheid, *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, juni 2019, p. 8-9.

¹³⁵ Rijksoverheid, *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, juni 2019, p. 9.

¹³⁶ Rijksoverheid, *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, juni 2019, p. 14.

Toekomstperspectieven voor ondernemers

Een belangrijk basispunt van dit realisatieplan is dat innovatie bijdraagt aan de versterking van de economische positie van boeren. Daarom moet het plan bijdragen aan perspectieven waar toekomstgerichte ondernemers op kunnen koersen. Dit onderdeel bestaat uit verschillende thema's, relevant voor de kringlooplandbouw zijn dit veehouderij (gericht op meer waardering voor duurzame producten), pen teelten (gericht op weerbare planten en teeltsystemen), glastuinbouw (gericht op klimaatneutraal en rendabele teelt) en agrarisch ondernemerschap (gericht op een nieuwe bedrijvigheid). Een voorbeeld van één van de (vele) acties op het thema 'Glastuinbouw' is:

De minister wil de knelpunten wegnemen die een versnelde integrale aanpak in gebieden belemmeren door aan te sluiten bij een proefproject in het kader van het Tuinbouwakkoord.¹³⁷

Bij de twee hoofdthema's 'Landbouw in de praktijk' en 'Toekomstperspectieven' verschillend de mate waarin de beleidsinzet al is geconcretiseerd. Over het algemeen ligt de focus van het beleid en de aangekondigde acties op:

- Het bevorderen van precisielandbouw en innovatie op het boeren erf.
- Het bieden van meer experimenteerruimte.
- Het richten van EU-beleid op kringlooplandbouw (waaronder ook de GLB).
- Het gebruiken van overheidsgrond voor omschakeling.
- Door middel van samenwerking reststromen benutten.
- Duurzame produceren stimuleren door boeren te belonen.
- Het wegnemen van regels rond mest en afval die belemmerend werken.
- Het ondersteunen van korte ketens.

Randvoorwaarden op orde krijgen

De minister constateert dat de verschillende ambities van het kabinet die betrekking hebben op het realiseren van een omslag een aantal randvoorwaarden vereisen. Het realisatieplan verwijst naar vier randvoorwaarden die in de visie zijn opgenomen. Drie daarvan zijn in de visie al nader uitgewerkt, de vierde behelst de ambitie om de natuur in natuurgebieden, op de landbouwgronden en in de wateren rijker en veelzijdiger te laten zijn. De biodiversiteit moet toenemen. Daarbij ligt de nadruk op de zienswijze dat landbouw en natuur elkaar versterken.

In het realisatieplan worden nog twee randvoorwaarden toegevoegd:

- De focus van ontwikkelingen op het gebied van kennis en innovatie is op het realiseren van kringlooplandbouw.
- Wet- en regelgeving heeft als doel de omwenteling naar kringlooplandbouw te stimuleren, waarbij de nadruk ligt op juist de vermindering van regeldruk, regels die werken en experimenteerruimte.¹³⁸

Om deze randvoorwaarden te kunnen realiseren wordt ook hier beleidsinzet geconcretiseerd, waarbij veel betrekking hebben op samenwerking en overleg met de sector en andere partijen, (financiële) ondersteuning, toezicht (door bijvoorbeeld de AMC), ontwikkeling en bijdrage aan kennis, voorlichting en een voorbeelden van wet- en regelgeving die een belemmering vormen.

Naast de voorbeelden van beleid dat al gevoerd wordt, de bijsturing hiervan en nieuwe aangekondigde acties wordt in dit document meerdere keren verwezen naar kamerbrieven die deze acties betreffen of daarmee

¹³⁷ Rijksoverheid, *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, juni 2019, p. 42.

¹³⁸ Rijksoverheid, *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, juni 2019, p. 6.

samenhangen. Voorbeelden zijn de kamerbrief 'Accenten voedselbeleid'¹³⁹, de kamerbrief 'Bodemstrategie'¹⁴⁰, kamerbrief 'Toekomstvisie Gewasbescherming'¹⁴¹, kamerbrief 'Aanpak Herbezinning Mestbeleid'¹⁴², Kamerbrief 'Op weg naar een wereld zonder honger in 2030: de Nederlandse inzet' en Kamerbrief Biodiversiteit.¹⁴³

Monitoring

Een belangrijk onderdeel van de uitvoering is het monitoren van de voortgang. Een uitwerkingsplan wordt opgesteld om te komen tot een operationeel evaluatie- en monitoringsysteem. Dit wordt gedaan aan de hand van een advies van de WR, dat voor de zomer van 2019 wordt uitgebracht. De fasering en resultaten van het evaluatie- en monitoringssysteem worden verantwoord in de reguliere voortgangsrapportage dat bij het Realisatieplan LNV-visie 2030 hoort. Dit evaluatie- en monitoringsysteem dient echter niet alleen voor de verantwoording van het beleid op politiek niveau, maar moet het ook voor ondernemers mogelijk maken om aan de hand van indicatoren prestaties te kunnen volgen en of stapelen in de tijd. Hiervoor kunnen ze worden beloond.¹⁴⁴

Netwerkvorming

Daarnaast zet de minister in op netwerkvorming. Zo is er een online-loket 'Doe mee met de omslag naar kringlooplandbouw' opgestart. Daar kunnen ondernemers zich melden met initiatieven en vragen. In deze tijd zijn er al rond de 150 aanmeldingen met vele ondernemers die alleen of in samenwerkingsverbanden goede stappen zetten richting een kringlooplandbouwsysteem. Vragen worden door het ministerie opgepakt. Boeren en tuinders die tegen wet- en regelgeving oplopen worden door verwezen naar het agro-loket. Veel ondernemers willen hun ervaringen en kennis delen of zoeken samenwerking. Dit is waarvoor het platform ook bedoeld is: "Het doel van dit platform is immers om te laten zien hoe breed het scala aan betrokken partijen is, hoe uiteenlopend de uitdagingen in de praktijk zijn en hoeveel bijzondere ondernemers aan de slag zijn om de kringlooplandbouw mogelijk te maken." Ook offline zullen partijen met vergelijkbare uitdagingen aan elkaar verbonden worden. Dit leidt tot nieuwe netwerken van partijen die vooruit willen. De partijen worden binnenkort uitgenodigd voor een dag over 'De staat van de kringloopbouw'. Op deze dag wordt ook het online platform gelanceerd.

Belangrijk voor de transitie naar kringlooplandbouw is volgens de minister leiderschap vanuit niet alleen de Rijksoverheid, maar ook medeoverheden, maatschappelijke organisaties en private partijen. Daarvoor is durf, onderling vertrouwen en wederzijds respect nodig. De transitie vergt bereidheid tot samenwerking en commitment. Daarom zet de minister zich in om daar waar de partijen gemeenschappelijk aan werken, zoveel mogelijk in afspraken te gieten, zowaar contracten. Zo kan worden vastgehouden aan toekomst perspectief en progressie worden geboekt.

Begroting 2020

September 2019 publiceert het ministerie van LNV de begroting van het departement voor 2020. In tegenstelling tot de begroting van het voorgaande jaar staat de transitie naar kringlooplandbouw hierin centraal. De visie-LNV en het daaropvolgende realisatieplan zijn hierin leidend. Daarnaast geven het Klimaatakkoord en de daarmee samenhangende uitvoering van het Urgenda-vonnis een belangrijke impuls aan de transitie naar de kringlooplandbouw. In 2020 gaat de aandacht naar uitvoering van beleidsvoornemens op thema's als

¹³⁹ Rijksoverheid, *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, juni 2019, p. 5.

¹⁴⁰ Rijksoverheid, *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, juni 2019, p. 15.

¹⁴¹ Rijksoverheid, *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, juni 2019, p. 18.

¹⁴² Rijksoverheid, *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, juni 2019, p. 24.

¹⁴³ Rijksoverheid, *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, juni 2019, p. 60.

¹⁴⁴ Rijksoverheid, *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*, juni 2019, p. 70.

verdienvermogen, bodem, mest, gewasbescherming en pacht. Met extra middelen die beschikbaar komen voor onder meer de verduurzaming van de veehouderij en de aanpak van de Veenweidegebieden kan LNV werk met werk maken.

Voor de realisatie van de transitie wil de minister met agrarisch ondernemers en ketenpartijen samen blijven werken en werken aan een nieuw perspectief. Belangrijke speerpunten zijn daarvoor regionale samenwerking en maatwerk.¹⁴⁵

In de memorie van toelichting zijn daarnaast ook alle verschillende onderdelen van de begroting toegelicht. Concreet gericht op kringlooplandbouw zijn dit bijvoorbeeld:

- In 2020 komt in totaal € 8,7 mln beschikbaar voor het programma duurzame veehouderij. Dit programma is gericht op de transitie naar een duurzame veehouderij binnen de kringlooplandbouw.¹⁴⁶
- In 2020 wordt het Groen Kennisnet (GKN) ontwikkeld tot een landelijk interactief digitaal platform om de kennisverspreiding naar en -uitwisseling met boeren, tuinders, vissers en de diverse erfbetredens te bevorderen. Daarnaast wordt in overleg met provincies en waterschappen pilots ontwikkeld en uitgevoerd waarin onafhankelijke bedrijfsadviseurs boeren en tuinders advisering bij de omslag naar kringlooplandbouw. Ook wordt geïnvesteerd in extra lectoren gespecialiseerd in kringlooplandbouw in het hbo.¹⁴⁷

Verdienvermogen in de kringlooplandbouw

In april 2019 heeft de minister van LNV de taskforce verdienvermogens ingesteld om te onderzoeken welke randvoorwaarden essentieel zijn om een gepast verdienvermogen voor kringlooplandbouw tot stand te laten komen. In een brief aan de Tweede Kamer in oktober van dat jaar bespreekt zij het rapport van de taskforce. De taskforce noemt drie randvoorwaarden:

- Het is voor land- en tuinbouwers en andere ketenpartijen van belang dat zij door meting en onderlinge vergelijking daarvan voldoende inzicht hebben in eigen kringloopprestaties om zo te kunnen bijsturen op de door de overheid steeds ambitieuzere gestelde normen;
- Met betrekking op het bovenstaande punt is het belangrijk dat land- en tuinbouwers en andere ketenpartijen ruimte hebben voor ondernemerschap om te kunnen blijven verbeteren;
- Een zo gelijk mogelijk speelveld met niet-kringloopactiviteiten in binnen- en buitenland.

De minister noemt deze randvoorwaarden in lijn met de LNV-visie en bespreekt aanbevelingen die overeenkomen met acties uit het realisatieplan, bijvoorbeeld de inzet van de minister voor het wegnemen van belemmerende wetgeving en voor een nieuw Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) en het daarbij behorende Nationaal Strategisch Plan (NSP). Ook steunt zij de oproep aan ketenpartijen om hierin te participeren. Samen met ketenpartijen wil zij deze omslag maken en daarom ook regievoeren. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om bedrijven in de voersector, in de voedselverwerking, banken en supermarktketens.

Naar aanleiding van het rapport wil de minister zich inzetten om samen met ketenpartijen afspraken te maken over kritische prestatie-indicatoren waar overheden, bedrijven en banken de komende jaren op gaan sturen en

¹⁴⁵ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2020 (kst-35 300 XIV, nr. 2)*, september 2019

¹⁴⁶ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2020 (kst-35 300 XIV, nr. 2)*, september 2019, p. 39.

¹⁴⁷ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2020 (kst-35 300 XIV, nr. 2)*, september 2019, p. 34

het zogeheten 'dashboard', waarin overheid en ketenpartijen doelen stellen waarin gezamenlijk gewerkt wordt. Ook gaat de minister bekijken hoe een gelijk speelveld gerealiseerd kan worden door gesprekken met Europese collega's te intensiveren. De aanbevelingen uit het rapport die verder gaan dan het bestaande beleid worden nog nader bestudeerd door de minister maar daar vindt (vooralsnog) geen beleidsinzet op plaats.¹⁴⁸

Voortgang en monitoring

In december 2019 licht de minister van LNV in een brief de beleidsdoorlichting van het agrobielbeleid toe uitgevoerd door het onderzoeksbureau SEO. Het eindrapport van SEO is onafhankelijk en gaat in op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het agrobielbeleid in de periode 2014-2018. Voor dit synthese-onderzoek zijn met name uitgevoerde beleidsevaluaties uit de LNV-begroting gebruikt. In de brief gaat de minister in op verschillende onderdelen uit het rapport, zoals de voornaamste bevindingen, doeltreffendheid en indicatoren.¹⁴⁹ Zij spreekt de ambitie uit om op basis van de beleidstheorie in kaart te brengen hoe doelbereik op verschillende onderwerpen betreffende landbouw gemeten kan worden. Daarbij wil zij ook kijken naar bijpassende (sleutel)indicatoren en streefwaarden. Dit moet tot een raamwerk van LNV-beleidsdoelen en daaraan gekoppelde indicatoren leiden. In dit raamwerk zal de missie en beleidsdoelen van LNV in samenhang zijn gekoppeld aan de relevante beleidsindicatoren en kritische prestatie-indicatoren waarop beleidsmatig wordt gestuurd. De bedoeling van dit raamwerk is om ondersteunend en richtinggevend aan de huidige en nog (nieuw) te ontwikkelen monitoringsystemen zoals onder andere het Nationaal Strategisch Plan (NSP) en de Kringlooplandbouw monitor. Dit raamwerk en de aandacht voor de monitoring en evaluatie van de beleidsdoelen past volgens de minister ook bij de verdere invulling van het Realisatieplan.¹⁵⁰

Daarnaast refereert de minister aan het rapport van de Taskforce Verdienvermogens. Samen met partners is zij op zoek naar goede verdienmodellen die het mogelijk maken dat boeren en tuinders in staat worden gesteld om de leidende marktpositie in te vullen binnen het concept kringlooplandbouw. De voorstellen van de Taskforce wil zij daarbij betrekken. De nieuwe verdienmodellen worden als randvoorwaarde beschouwd voor een succesvolle transitie.¹⁵¹

Begin 2020 informeert de minister van LNV de Tweede Kamer over de voortgang van de afspraken van de sector landbouw en landgebruik in het Klimaatakkoord. In deze brief spreekt ze waardering uit voor de inspanningen van de sector omtrent de klimaatopgave. Ook laat ze weten dat het kabinet de opgaven zoveel mogelijk verbonden heeft aan de visie LNV, om zo tot een meest succesvolle realisatie van de doelstellingen te komen. Daarvoor zijn ook extra middelen beschikbaar gesteld. Daarnaast deelt ze mede dat de Kamer binnenkort een brief kan verwachten over de voortgang van het realisatieplan LNV-visie. Deze rapportage geeft een beeld van hoe de transitie in de sector vorm krijgt. Inhoudelijk gaat de minister in de integrale aanpak, het uitvoeringsoverleg landbouw en landbouwgebruik, monitoring en de stand van zaken rondom het Klimaatakkoord. Volgens de minister zijn betrokken partijen inmiddels begonnen met een uitwerking van de afspraken.¹⁵²

In de stand van zaken rondom het Klimaatakkoord gaat de minister in op de maatregelen waar het ministerie van LNV voor verantwoordelijk is. In zijn algemeenheid noemt ze allereerst nogmaals dat ze de transitie naar kringlooplandbouw als een noodzakelijke veranderstrategie ziet om te komen tot een duurzame landbouw die

¹⁴⁸ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Voortgang Natura 2000 (kst-32 670 nr. 168)*, 7 oktober 2019

¹⁴⁹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Beleidsdoorlichting Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (kst-31 104 nr. 6)*, 16 december 2019.

¹⁵⁰ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Beleidsdoorlichting Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (kst-31 104 nr. 6)*, 16 december 2019, p. 3.

¹⁵¹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Beleidsdoorlichting Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (kst-31 104 nr. 6)*, 16 december 2019, p. 4.

¹⁵² Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (kst-32 813 nr. 446)*, 30 januari 2019

daarmee ook de klimaat- en stikstofdoelen realiseert. Om de klimaatambities waar te kunnen maken acht de minister het van belang om de balans tussen tijdig (bij)sturen op het doelbereik van 49% en het voeren van een evenwichtig beleid op de lange termijn.¹⁵³ Vervolgens gaat ze puntsgewijs in op de volgende onderwerpen: veehouderij, landgebruik, glastuinbouw, voedsel, wet-en-regelgeving, kennis en overig. Daarbij gaat ze bondig in op de (geplande) acties op deze ontwerpen en het gevoerde beleid.¹⁵⁴ Deze punten gaan verder niet dieper in op specifiek de kringlooplandbouw maar hangen wel samen met doelstellingen van de LNV-visie en het realisatieplan. Daarnaast refereert de minister nog specifiek naar de verdienvermogens van boeren, wat zij een cruciaal deel noemt van de omslag naar kringlooplandbouw. De appreciatie van het rapport van de taskforce Verdienvermogen wordt op korte termijn verstuurd naar de Tweede Kamer.¹⁵⁵

Kringlooplandbouw in kader van de stikstofproblematiek

In de loop van 2019 is er zowel vanuit de politiek en samenleving veel aandacht gekomen en onrust ontstaan rondom de stikstofproblematiek. Als verantwoordelijke vakminister informeert de minister van LNV de Tweede Kamer over de problematiek en de aanpak. De minister ziet het als een stevige opgave voor Nederland om de neerslag van stikstof terug te dringen, ook de sector landbouw heeft daar volgens haar een rol in. Het kabinet heeft eind 2019 maatregelen aangekondigd om op de korte termijn stikstofruimte te realiseren. In een brief informeert de minister over een eerste maatregelenpakket in de landbouwsector dat op de korte termijn effect zal hebben, maar ook op de lange termijn doorwerkt. Daarnaast presenteert zij de voortgang ook voor de maanden die nog moeten komen.¹⁵⁶

De aanpak is ingezet op basis van de visie naar een kringlooplandbouw, omdat de gewenste bijdrage van de landbouw aan de stikstofproblematiek niet los kan worden gezien van andere opgaven waar deze sector voor staat. Een integrale aanpak is daarom vereist. In de brief worden een aantal concrete maatregelen aangekondigd en toegelicht. Met betrekking tot de kringlandbouw wordt ingezet op het volgende: *Er komt een omschakelfonds voor boeren die willen omschakelen naar kringlooplandbouw.*¹⁵⁷ Maar kringlooplandbouw heeft ook een belangrijke rol bij de realisering van de andere maatregelen. Zo wordt daar nog specifiek op ingegaan bij de thema's 'perspectief voor blijvers en stoppers', 'innovatie in stallen' en 'productierechten' aan gerefereerd.

Voor het eerste betekent dit dat een combinatie wordt gemaakt in onderzoek, demonstratie en voorlichting om te zorgen dat maatregelen niet alleen in de theorie werken, maar ook in de praktijk toegepast worden. Boeren worden bijvoorbeeld geholpen om een sluitende kringloop inzichtelijk te maken.¹⁵⁸ Voor het tweede wil de minister de ontwikkeling van nieuwe technieken stimuleren om zo te zorgen dat alle schadelijke emissies zoveel mogelijk worden teruggebracht en in de kringloop worden gehouden.¹⁵⁹ Het laatste thema gaat onder andere in op het fosfaatrechtstelsel waarbij de mogelijkheid wordt geboden voor veehouders om een deel van zijn

¹⁵³ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (kst-32 813 nr. 446)*, 30 januari 2019, p. 3.

¹⁵⁴ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (kst-32 813 nr. 446)*, 30 januari 2019, p. 3 - 6.

¹⁵⁵ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (kst-32 813 nr. 446)*, 30 januari 2019, p. 6.

¹⁵⁶ Ministerie van Landbouw, Natuur en voedselkwaliteit, *Problematiek rondom stikstof en PFAS (kst-35 334 nr. 44)*, 7 februari 2020

¹⁵⁷ Ministerie van Landbouw, Natuur en voedselkwaliteit, *Problematiek rondom stikstof en PFAS (kst-35 334 nr. 44)*, 7 februari 2020, p. 2, 6.

¹⁵⁸ Ministerie van Landbouw, Natuur en voedselkwaliteit, *Problematiek rondom stikstof en PFAS (kst-35 334 nr. 44)*, 7 februari 2020, p. 3-4.

¹⁵⁹ Ministerie van Landbouw, Natuur en voedselkwaliteit, *Problematiek rondom stikstof en PFAS (kst-35 334 nr. 44)*, 7 februari 2020, p. 5.

rechten ter overname beschikbaar te stellen aan boeren aan boeren die de keuze maken voor kringlooplandbouw of op een andere emissiearme manier willen uitbreiden.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Ministerie van Landbouw, Natuur en voedselkwaliteit, *Problematiek rondom stikstof en PFAS (kst-35 334 nr. 44)*, 7 februari 2020, p. 8.