

GEBIEDSGERICHT WERKEN

IN ZEVEN PRINCIPES

Ervaringen met gebiedsgericht
werken aan transitie in het
Zuid-Hollandse landelijk gebied



Dit boekje is tot stand gekomen in het project 'Actieleren gebiedsgericht werken', een samenwerking tussen ACCEZ, de provincie Zuid-Holland en diverse kennisinstellingen.

Kernteam Marleen Buizer (WUR), Mara de Pater (DRIFT, EUR) en Saskia Ruijsink (TU Delft/ LDE), Tobias Hofland (ACCEZ).

Projectteam Provincie Zuid-Holland

Ingrid van Leeuwen, Karen Raap;
ACCEZ: Tobias Hofland

Overige onderzoekers: Anne Altenburg, Daphne Aangenendt, Sien Beckers, PJ Beers, Renee ten Dam, Thomas Fransen, Gerry Kouwenhoven, Ckees van Ooijen, Armand van Oostrom, Isis de Wit, Rianne van Zandbrink.

Ontwerp Monique Pouw

Met dank aan de vele betrokken gebiedsregisseurs, beleidsmakers, procesbegeleiders, boeren, ondernemers, natuurbeschermers, en medewerkers van gemeenten en waterschappen.

Januari 2025

ACCEZ
secretariaat@accez.nl
www.accez.nl



GEBIEDSGERICHT WERKEN

IN ZEVEN PRINCIPES

Ervaringen met gebiedsgericht werken aan transitie in het Zuid-Hollandse landelijk gebied

Marleen Buizer, Mara de Pater, Saskia Ruijsink en Tobias Hofland



AANLEIDING EN CONTEXT

Dit rapport brengt de uitkomsten en ervaringen van twee jaar actie-onderzoek naar gebiedsgericht werken bij de provincie Zuid-Holland samen. Daarbij staat gebiedsgericht werken ten behoeve van de transitie van het landelijk gebied centraal, wat onder andere vorm krijgt in het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG). In het ZH-PLG wordt gestreefd naar het halen van doelen voor water, natuur, stikstof en klimaat in combinatie met een duurzame, toekomstbestendige landbouw.

Gebiedsgericht werken beoogt deze doelen op een samenhangende en contextspecifieke manier te benaderen, vanuit de behoeften en de kracht van gebieden. Toch blijkt het in de praktijk een uitdaging. De focus ligt vaak op het realiseren van beleidsdoelstellingen en het bereiken van consensus. Het belang van de natuur wordt “verjuridiseerd” en er ontstaat een schijnbare tegenstelling tussen landbouw en natuur.

Dit heeft als achtergrond dat diverse beleidsmaatregelen die op Europees, nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau worden afgesproken en die uiteindelijk lokaal, in een gebied, worden uitgevoerd. Daarbij spelen bij de uitvoer van deze beleidsmaatregelen verschillende belangen van huidige en toekomstige actoren een rol. Dit resulteert in spanningen waarbij een deel van de belangen duidelijk wordt uitgesproken, maar waarbij ook perspectieven stil en onderbelicht blijven. Deze dynamiek leidt tot een complex vraagstuk waarbij het vertrouwen en draagvlak onder druk staan, en waarin ruimte maken voor vernieuwende perspectieven en transformatieve praktijken een uitdaging is. Daarom stellen we de vraag:

 Hoe krijgt gebiedsgericht werken in Zuid-Holland vorm voor transities in het landelijk gebied?

Omdat elk gebied uniek is en maatwerk vereist, bestaan er geen kant-en-klare oplossingen. Dit betekent dat “de gebiedsgerichte aanpak” in algemene zin niet bestaat. Daarbij is transitie een omstreden begrip, dat is niet anders in Zuid-Holland: “In Zuid-Holland wordt wel onderscheid gemaakt tussen korte-

termijndoelen en de langetermijntransitie. Maar vervolgens worden er zoveel soorten transitie genoemd dat het daar ook onduidelijk is hoe deze verschillende veranderingen zich tot elkaar dienen te verhouden” (de Roo et al.2024: 32). We kunnen dus geen recept geven voor succesvol gebiedsgericht werken aan transities, maar we kunnen wel enkele principes benoemen. Elk van de zeven principes die we in dit rapport zullen presenteren, illustreren we aan de hand van voorbeelden van hoe de provincie Zuid-Holland hieraan invulling geeft. Ook geven we aan waarom het principe van belang is, en waar ruimte voor verbetering ligt.

ONDERZOEKSAANPAK

De inzichten in dit rapport zijn opgesteld door onderzoekers die nauw samenwerkten met medewerkers van de provincie Zuid-Holland, ACCEZ, en actoren uit de gebieden. We hebben gezamenlijk leren over gebiedsgericht werken en transities als uitgangspunt genomen en deze vormgegeven in een actie-onderzoeksaanpak. Actie-onderzoek is een iteratieve leerbenadering voor complexe problemen waarin praktijkexperimenten zowel impact als inzicht genereren. De transitie in het landelijk gebied is onvoorspelbaar. Het gaat gepaard met politieke onzekerheid en polarisatie, en betreft vraagstukken zonder eenduidige oplossingen. Daarom eindigen we niet met harde conclusies, maar wel met concrete aanbevelingen die richting geven om verder te onderzoeken, uit te proberen en te leren.

Binnen dit project richten we ons op de dynamieken van gebiedsgericht werken in Zuid-Holland: zowel binnen de gebieden zelf, als in de relatie tussen gebieden en de provincie. Daarbij had de rol van gebiedsmanagers, die midden in deze dynamieken staan, speciale aandacht. Gedurende het onderzoeken hebben we voornamelijk op de zeven volgende manieren gewerkt:

- 1. Scoping-exercitie:** In een scoping-paper formuleerden we leer- en ontwikkelvragen over gebiedsgericht werken, zoals die naar boven kwamen uit gesprekken met gebiedsmanagers en documentenanalyse. Elke vraag bevatte een dilemma. Voor dilemma's bestaan geen eenvoudige oplossingen, maar wel manieren om ermee om te gaan. We toetsten deze vragen aan de wetenschappelijke literatuur over leren en gebiedsgericht werken. Deze scoping gaf richting aan de activiteiten die in de volgende fasen van het project werden ondernomen.
- 2. Bijeenkomsten rond dilemma's:** Op basis van de scoping-exercitie organiseerden we zeven sessies met afwisselend gebiedsmanagers, (in het kader van Professioneel Houvast) en met projectleiders en beleidsmedewerkers, waarin we dilemma's onderzochten. Samen met het ZH-PLG-team gebruikten we methoden zoals verhalen, rollenspellen en spiegelen om casussen te bespreken en inzichten te verdiepen.
- 3. Ondersteuning 3 kerngebieden:** In de kerngebieden Veenweide, Kust & Duin en Zuid-Hollandse Delta werkten we samen met gebiedsmanagers en andere

partijen of bezochten we bijeenkomsten. Vanwege verschillen in gebiedscontext en beleidsprioriteiten varieerden onze activiteiten per gebied. Zo voerden we in Kust & Duin reflectie- en verdiepingsgesprekken en deden we in het Veenweidegebied een evaluatie van een aantal (pilot) gebiedsprocessen.

4. Leren over de gebiedsgrenzen heen: We namen deel aan landelijke en regionale initiatieven zoals de Leerreis Reflectieve Monitoring, Werksessie Dieper Wortelen van RTLG, Platform PLek, en het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland, om inzichten uit te wisselen en van elkaar te leren.

5. Verkenning instapcontracten: Samen met voedsel families en team landbouw onderzochten we een alternatief voor prestatiebeloning: instapcontracten. Een instapcontract is bedoeld om vertrouwen tussen overheid en boeren op te bouwen en om boeren ruimte te geven om te experimenteren, met langdurige, bindende afspraken die niet vrijblijvend zijn.

6. Werken met verhalen: In de gebieden wordt veel gewerkt op basis van kwantitatieve data. De data zijn goed verankerd in de provinciale organisatie en de ICT-infrastructuur. Tegelijkertijd zijn deze data selectief en soms gefragmenteerd. In verhalen kan de complexiteit van gebieden en het gebiedsgericht werken beter deelbaar worden gemaakt. Ze kunnen verschillende perspectieven belichten. Drie WUR studenten hebben onderzocht hoe verhalen uit het gebiedsgericht werken een rol kunnen spelen voor uitwisseling en leren, met name via ARC-GIS storymapping. Zij schreven zelf ook een serie verhalen (Altenburg 2024; de Wit 2024; ten Dam 2023). Ook tijdens de gebiedendag (transitiewerkplaats) besteedden we aandacht aan de rol van verhalen bij het werken in transitie.

7. Werken met studenten: Via verschillende constructies hebben studenten een bijdrage geleverd aan dit onderzoek. WUR en Hogeschool InHolland studenten deden een stage of afstudeeronderzoek naar gebiedsgericht werken en werken met verhalen. Daarnaast hebben we een thesis lab georganiseerd waarin een groep van 11 Nederlandse en internationale studenten van universiteiten van Leiden, Delft en Erasmus een individueel afstudeeronderzoek voltooiden en een gezamenlijk product opleverden met aanbevelingen rondom het thema: transforming towards a more sustainable and socially just (rural) landscape in South Holland. De resultaten van alle studentonderzoeken zijn een bron voor dit actie-leertraject.

DE ZEVEN PRINCIPES IN HET KORT

De zeven principes die we hier presenteren laten zien hoe gebiedsgericht werken voor transitie in het landelijk gebied vorm krijgt. Ze komen voort uit een iteratief en transdisciplinair proces waarbij we wetenschappelijke literatuur uit governance, sociale geografie en transitietheorie spiegelden met observaties in de praktijk. We presenteren telkens een wetenschappelijk onderbouwd normatief principe. Het werken met normatieve principes in transitie is belangrijk omdat de manier waarop beslissingen worden genomen niet alleen gaat om feiten, maar ook om ethische keuzes in een wereld van onzekerheid. De normatieve principes bieden een richtlijn gebaseerd op gedeelde waarden. Ze dienen daarmee niet als procedurele blauwdruk, maar als kader en kompas in het gebiedsgericht werken. De zeven principes zijn niet van elkaar te scheiden - *het ene principe kan niet zonder het andere bestaan* - en zorgen voor een balans - *het ene principe moet het andere niet overschaduwen*. Dit betekent dat we in de omschrijving van een principe, vaak naar andere principes refereren.

We delen in de volgende stukken telkens eerst het normatieve principe en vervolgens onze observaties en reflecties op de praktijk van gebiedsgericht werken in de provincie Zuid-Holland. We deden deze observaties op basis van ruim 2 jaar werken in gebieden en met de provincie Zuid-Holland. We deden onze analyse op 42 interviews, 13 gesprekken, 9 interactieve sessies (focusgroepen en leersessies) en 14 bijeenkomsten over gebiedsgericht werken waarvan verslag is gedaan. Daarnaast putten we uit drie stage- en afstudeerverslagen en een analyse van studenten gebaseerd op 11 afstudeerscripties over de transitie in het landelijk gebied in Zuid-Holland.



ERKEN HET POLITIEKE KARAKTER

Het principe

“Erken het politieke karakter” betekent dat de politieke dimensie van gebiedsgericht werken wordt erkend. Politiek gaat daarbij om veel meer dan ‘partijpolitiek’. In gebiedsgericht werken worden politieke besluiten genomen over het vormgeven van de toekomst en het gaat daarbij over belangen, macht en waarden. Tevens leiden politieke keuzes uit het heden en verleden vaak tot ‘vanzelfsprekendheden’ in gebieden, terwijl het loslaten ervan openingen kan geven voor alternatieve toekomstpaden. Voorbeelden zijn de scheiding tussen wonen, landbouw en natuur. Of de verwevenheid met de mondiale voedselketen. De manier waarop in Nederland landbouw en natuur vaak als gescheiden beleidsdomeinen worden benaderd is een politieke keuze, gebaseerd op belangen, macht en waarden. Die maakt het soms moeilijk om de mogelijkheden van sterkere verweving te zien. Nu escaleert de transitie in het landelijk gebied juist door de juridische en commerciële verankering van die scheiding regelmatig in conflicten en belangenstrijd. Het landbouwbelang – gesteund door agri-industrie, banken en politieke partijen en bewegingen – staat dan tegenover het natuurbelang – gesteund door andere politieke partijen en bewegingen en beschermd via wet- en regelgeving. Het erkennen van het politieke en waardengedreven karakter van gebiedsgericht werken betekent ook dat we ons moeten realiseren dat machtsstructuren, belangen en waarden veranderlijk zijn. Dat biedt ruimte om vanzelfsprekendheden te doorbreken. Zo ontstaat ruimte voor nieuwe keuzes en toekomstbeelden, zowel in de politieke arena als in de gebieden zelf.

Empirische uitwerking

Het onderzoek laat zien dat duurzaamheidstransities in het landelijk gebied in Zuid-Holland moeilijk gerealiseerd worden, ondanks de inspanningen in het gebiedsgerichte werken. De onduidelijkheid over wat een transitie inhoudt draagt daaraan bij. Gebiedspartijen zetten hierin wel degelijk stappen en er vinden in de gebieden veel gesprekken plaats om, waar mogelijk in samenspraak, te bepalen wat deze transitie in zou moeten houden, en om structureel samen te werken aan een aantal gecombineerde opgaven. Dat is een politiek proces. Het gaat

immers om het vormgeven van de toekomst van een gebied, het omgaan met maatschappelijke belangen en machtsverhoudingen. Tegelijkertijd worden de gebiedsmanagers ook automatisch het gezicht van politieke processen op andere niveaus, waar zij geen invloed op uit kunnen oefenen. Een voorbeeld dat regelmatig wordt genoemd in de gesprekken die we voerden, in het veld of op het provinciehuis, is de 'stikstofkaart van Van der Wal'. Later komt daar ook de abrupte beëindiging van het NPLG bij.

Het politieke karakter van gebiedsgericht werken betekent niet dat het simpelweg om het uitvoeren van landelijke, provinciale of gemeentelijke politieke doelstellingen in een gebied gaat. Juist niet. Het gaat erom dat er in het gebied zelf een waardengedreven proces ontstaat dat boven partijpolitiek uitstijgt. Toen het NPLG werd afgeschaft, maakte de provincie de keuze door te gaan met waar zij in de gebieden al aan werkten, ondanks de onzekerheden. Wij zagen in ons onderzoek dat ze dit vooral deden door netwerkend te opereren (zie principe 4), door het bouwen en onderhouden van relaties, op weg naar verduurzaming. De gebiedsmanagers vanuit de provincie zijn vaak goed geankerd in gebieden en willen dat via de mogelijkheden van professioneel leren (zie principe 6) uitbouwen. Dat doen zij met een sterk bewustzijn van de politieke gevoeligheden en dat zijn processen van lange adem.

“Elke keer als er iets uit Den Haag kwam moesten de emoties ruimte krijgen in het proces. Dan was de wens om stoom af te blazen en even een pas op de plaats te doen. Soms kostte dat wel maanden.”

Wat we dus zien is dat er in de praktijk van het gebiedsgericht werken verschillende politieke processen door elkaar heen lopen. Hoewel dat hoort bij de democratie die we in Nederland kennen, kan die ingewikkeldheid op gespannen voet staan met gebiedsgericht werken. Het kan namelijk de gevestigde belangen versterken en leiden tot business-as-usual. In de kassen in het Westland of bij de Bollenkwekers Duin & Bollenstreek zien we bijvoorbeeld dat de positie van arbeidsmigranten kwetsbaar is en dat het realiseren van geschikte huisvesting voor hen onder druk staat. Dit wordt aangewakkerd door o.a. het landelijke politieke klimaat. Tegelijkertijd wordt de tegenstelling tussen stad en platteland, of tussen boeren en natuur, versterkt door verschillende politieke debatten die zowel binnen als buiten 'de

gebieden' worden gevoerd. Dit beperkt de mogelijkheden voor een transitie naar een natuurinclusief en toekomstbestendig landelijk gebied in Zuid-Holland.

Als gevolg daarvan voeren de continuering van het economische groeimodel door technische oplossingen die geen werkelijke transitie in gang zetten de boventoon. Het lukt boeren en andere gebiedsactoren in deze politieke context vaak niet om op structurele manier anders om te gaan met het landelijke gebied op basis van eigen keuzes. Een veelzeggend voorbeeld uit ons onderzoek is dat we boeren zien werken aan het transformeren van hun bedrijf, terwijl zij daar niet altijd voor uit durven te komen omdat zij negatieve reacties ontvangen van andere boeren. Natuur, zo gaat het dan, is niet iets voor echte boeren. Die houding wordt in stand gehouden door de manier waarop natuur en landbouw in beleid onvoldoende als verweven worden benaderd. Dat bemoeilijkt het gebiedsgericht toewerken naar verduurzaming, bijvoorbeeld op een manier waarbij natuur en landbouw in samenhang, en niet apart worden opgepakt. In dit geval kan het helpen de keuzes, afwegingen, en gevolgen juist open en bloot op tafel te leggen, en aan de hand hiervan verder te proberen te komen. Dat is tegelijkertijd te gemakkelijk gezegd. Vanuit de rol die overheden innemen in het gebiedsgericht werken kan ook veel uitdrukkelijker worden gestreefd naar het creëren van de omstandigheden om in het gebied tot eigen keuzes voor verandering te komen, en daarbij juist de vooruitstrevende gebiedsactoren te steunen in hun proces.

Gebiedsgericht werken gaat om keuzes over manieren van leven, werken en wonen. Voor zowel agrariërs, bewoners, ondernemers en andere partijen staat er veel op het spel. Het gaat hier bij uitstek om het maken van politieke keuzes die gemaakt moeten worden die grote gevolgen hebben voor de manier van leven en werken in het landelijk gebied. Het helpt hierbij niet om te depolitiseren. Met depolitiseren bedoelen we het uit de weg gaan van fundamentele keuzes. Helaas zien we dit wel vaak gebeuren.



Het is belangrijk het politieke karakter van gebiedsgericht werken te onderkennen, waarmee vanzelfsprekendheden zichtbaar worden en ruimte ontstaat voor nieuwe keuzes en toekomstbeelden.



GEBIEDEN CENTRAAL

Het principe

Betekenis geven aan de termen gebied en integraliteit is belangrijk voor gebiedsgericht werken. Plannen en in beleid ingetekende gebiedsgrenzen zijn soms overstreden, of in ieder geval niet voor alle partijen even passend. Daar komt bij dat wat er wordt gevat onder 'integraal' per definitie een keuze, en dus beperkt, is. In een gebied vormen fysieke, sociale en natuurlijke aspecten samen een gebied. Integraal gebiedsgericht werken betekent dat er aandacht is voor alle samenkomende en samenwerkende aspecten: mensen, dieren en planten; gebouwen, infrastructurele werken en natuur; wonen, werken en recreëren; commerciële, maatschappelijke en overheidsdiensten, etc. Dit betekent dat plannen en beleid om gebieden klaar te maken voor nieuwe toekomst, ook over al deze zaken gaan. Gebieden als relationeel zien betekent dat we niet alleen hun fundamenteel 'eigen' karakteristieken benadrukken, maar ook hun continue veranderlijkheid en relatie met andere gebieden erkennen. Het principe 'gebieden centraal' betekent rekening houden met die veranderlijkheid en daarnaast inspelen op relaties tussen wat er in gebieden gebeurt en hoe zich dat verhoudt tot oorzaken en gevolgen elders.

Empirische uitwerking

Uit ons onderzoek blijkt dat er een veelheid aan betekenissen wordt gegeven aan 'gebieden', dat gebieden constant veranderen (o.a. door hun relatie met andere gebieden), en dat 'integraal en gebiedsgericht werken' steeds prominenter wordt, maar nog lang niet optimaal verloopt.

Ten eerste ervaren agrariërs en bewoners een gebied vaak als samenhangend door gedeelde geschiedenis, bodemtype, en collectief geheugen. Dit kan leiden tot een sterke gebiedsidentiteit. Echter, gebiedsidentiteiten verschillen en zijn veranderlijk. Zo zag een geïnterviewd biologisch boerenstel, dat biologisch boert in het veenweidegebied de afstand met hun conventionele collega's groeien. En in een ander deel van het veenweidegebied wordt een boer die geïnspireerd raakt door een natuurliefhebber en zich gaat richten op weidevogelbescherming, het aantal koeien reduceert en diverse nevenactiviteiten onderneemt, door anderen beschimpt. Daarnaast kunnen er tegenstellingen ontstaan tussen

bepaalde groepen zoals agrariërs en woningzoekenden. Zo is ruimte voor 'bollen' versus ruimte voor 'wonen' een belangrijk lokaal politiek thema in de Duin & Bollenstreek.

“Zo zat ik (de gebiedsprocesbegeleider) gister bij een wethouder om uit te leggen hoe de wereld er bij een specifieke melkveehouder uitziet. Het is drie minuten lopen, maar hij was er nog nooit geweest. Hij had mij gebeld met de vraag wat hij met die gebiedsprocessen moest in zijn omgevingsvisie. Tja, je kan het ook gewoon gaan vragen. Je merkt dat ik daar wat van vind, maar wat me vooral fascineert is wat ervoor nodig is om even dat (stukje) te lopen en je voor te gaan stellen. Tegelijkertijd doen anderen het ook niet. Blijkbaar is het heel lastig om letterlijk het erf af te lopen, een ander erf op te lopen, en het even te gaan vragen”.

Ten tweede hanteren provincieambtenaren en andere gebiedsprofessionals vaak beleidsmatige gebiedsgrenzen die niet altijd overeenkomen met lokale beleving. Gebiedsgerichte beleidsprogramma's zoals ZH-PLG, NOVEX, en de Regionale Energie Strategie hebben elk hun eigen doelen en indelingen. “Het gebiedsgerichte werken van het ZH-PLG is helemaal niet zo integraal,” zegt een ambtenaar. Er speelt veel meer in gebieden dan alleen de ZH-PLG thema's, ook de woonopgaven de mobiliteitsuitdagingen, de energietransitie, etc. bepalen de gebiedsdynamiek. Uit verschillende sessies en gesprekken maken we op dat, om beter aan te sluiten bij lokale dynamiek, het helpt om gebieden op te delen in kleinere deelgebieden die herkend worden door boeren en bewoners. Een rollenspel rond een meer in stedelijke context toonde hoe complexe sectorale ruimteclaims gebiedsgericht werken bemoeilijken, in dit geval ging het deels om claims van 25 jaar oud. Functionele menging en integrale oplossingen zijn cruciaal, maar sectorale beleidsprogramma's maken dit lastig en zetten de 'integrale' positie van de gebiedsmanager onder hoge druk.

Ten derde is goede samenwerking en onderling vertrouwen tussen lokale partijen en gebiedsprofessionals essentieel. 'Gebiedstafels', zoals natuur- of stikstofstafels, bouwen voort op eerdere samenwerking, wat vertrouwen kan versterken of ondermijnen. Samenwerken aan urgente kwesties, zoals bodemdaling in polders via waterinfiltratiesystemen (WIS), bevordert relaties. Technische ingrepen op polderniveau bieden, ondanks hun onzekerheden, houvast en ondersteunen het gebiedsproces.

Concluderend kunnen we dus zeggen dat integraal werken vanuit de eigenschappen van een gebied een zoektocht is, die nooit klaar is. Het is van belang dat goed wordt bevraagd wat nu eigenlijk 'het gebied' is - en volgens wie - en welke kansen en uitdagingen er in het gebied zijn. Het vraagt om werken door de schalen en over de beleidsgrenzen heen.



Bij integraal gebiedsgericht werken worden de eigenschappen van gebieden vaak verondersteld het vertrekpunt te zijn voor transitie, maar wat 'het gebied' eigenlijk is en welke eigenschappen prioriteit krijgen, verdient continue de aandacht.



VERSCHEIDENHEID VOORBIJ PARTICIPATIE

Het principe

Het vinden van oplossingen voor complexe problemen vraagt om participatie van diverse actoren met diverse perspectieven. Dit gaat verder dan veel van de huidige geformaliseerde participatieprocessen. Actoren zoals toekomstige generaties hebben vaak een groot belang, maar geen stem in besluitvormingsprocessen over gebieden, terwijl gevestigde partijen domineren. Dat geldt ook voor planten- en dierenleven, terwijl er steeds meer pleidooien worden gevoerd voor het duidelijker inbrengen van hun stem. Voor het tot stand brengen van duurzaamheidstransities is het juist belangrijk dat er diversiteit is aan perspectieven, en dat er gebroken wordt met oude denkbeelden die ten grondslag liggen aan de huidige crises. Het versterkt de democratische legitimiteit, de kwaliteit van plannen en het vergemakkelijkt de implementatie van plannen. Het centraal stellen van nu onderbelichte perspectieven, en het anders vormgeven van participatieprocessen kan transitie dus op meerdere manieren helpen. Die processen bieden ruimte aan contrasterende opvattingen, zonder te streven naar consensus. Denk aan methoden om ervaringsdeskundigheid in te brengen, en uiteenlopende ideeën over natuur en toekomst van gebieden te belichten. “Voorbij participatie” betekent processen inrichten die ruimte geven aan onderbelichte en contrasterende perspectieven en waarden om zo tot vernieuwing te komen.

Empirische uitwerking

In de gebiedsprocessen zien we een uitgesproken intentie om verschillende perspectieven een rol te geven, maar de uitvoering hiervan blijkt lastig in de praktijk. Veel aandacht gaat uit naar participatie om de implementatie van plannen te faciliteren. Zo domineren agrariërs met middelen, netwerk en agrarische belangenorganisaties vaak de discussie. Hoewel dit door sommigen als gewenst zal worden gezien, betekent het ook dat bijvoorbeeld vrouwelijke boeren, kleinere/natuurinclusieve boeren, en arbeidsmigranten minder worden gehoord. Terwijl zij ook onderdeel uitmaken van gebieden en een transitie in het landelijk gebied van grote invloed is op hun bestaan. Machtsrelaties spelen dus door in gebiedsprocessen. Met als resultaat dat bepaalde oplossingsrichtingen een grotere kans hebben dan andere.

Een procesbegeleider deelt: *“Bij de borrel na afloop [van een sessie] merkte ik dat er ook gewoon een paar jonge boeren hartstikke zin hadden om mee te doen, en helemaal niet met die problemen zaten terwijl ik dacht dat iedereen er met problemen in zat.”*

“Stille” of “niet-gehoorde” stemmen, zoals die van natuur of toekomstige generaties, hebben zelden een rol. Ook natuurorganisaties, minder bemiddelde en transitiegerichte agrariërs die wel aan tafel zitten kunnen maar beperkt hun stem laten horen. Zij worden vaak overschaduwd door de obstructieve houding van een machtige groep agrariërs en door economische belangen. Hierdoor blijft de discussie vaak hangen in het verdedigen van belangen die al stevig verankerd zijn wat transitie in de weg staat. Mogelijke toekomst van gebieden zien er waarschijnlijk heel anders uit door de ogen van toekomstige generaties, vrouwelijke boeren, arbeidsmigranten of weidevogels. Juist die andere blik confronteren met de status quo kan vernieuwing en verandering aanjagen.

Er zijn echter ook projecten en processen in gebieden waar juist transitiegerichte boeren centraal staan of een initiërende rol spelen. Binnen het proces vinden zij manieren om samen te werken met elkaar, met overheden en met natuurorganisaties. De voorbeelden die we in ons onderzoek tegenkwamen zijn talrijk: participatie manifesteerde zich bijvoorbeeld in de vorm van een gezamenlijk lokaal verkoop-punt, door de inrichting van een informatiepunt door de natuurorganisatie en de boeren, door het betrekken van bewoners bij het maken van een gemeenschappelijke visie, of door het gezamenlijk vormgeven van de groen-blauwe dooradering. Maar over het algemeen zijn het grootgrondbezitters, de markt of overheden die de impact van zo’n samenwerking beperken - ondanks dat zij hun stem niet laten horen in het proces is hun behoudende macht merkbaar. Hierdoor verschuift de focus al snel naar technische innovaties, kortetermijnoplossingen en aanpassingen die niet tornen aan gevestigde belangen en het huidige economische model.

In het gebiedsgericht werken zijn met name de ‘usual suspects’ betrokken en wordt de diversiteit vooral gezocht in het vertegenwoordigen van verschillende belangen. De posities en standpunten worden expliciet besproken, maar de onderliggende belangen en zeker de onderliggende waarden en beelden van mens-natuurrelaties en toekomstbeelden komen zelden ter tafel. Dit terwijl juist de diversiteit en dialoog op dat niveau tot nieuwe inzichten en fundamentele oplossingen kan leiden.

Die diversiteit is ook belangrijk in het betrekken en erkennen van kennis. Er wordt nu veelal geleund op de technische expertise van gevestigde kennispartijen. Het kan ook anders en dit vergroot de kwaliteit van plannen. Als succesvoorbeeld wijzen we op het Boer aan het Roer project waar het samenbrengen van technische expertise, ervaringsdeskundigheid en lokale kennis succes bracht. Daar werden door middel van joint *fact finding* inzichten bij elkaar gebracht die leidden tot een vernieuwende aanpak voor het slootbeheer. Hoewel lokale kennis waardevol is betekent dat niet dat bijvoorbeeld ecologische expertise zonder meer aan agrariërs uitbesteed kan worden. Juist de combinatie levert belangrijke inzichten op.

In andere gebiedsprocessen hebben we gezien hoe het niet moet. Bijvoorbeeld gebiedsprocessen waarin een plan vrijwel volledig werd afgerond voordat op zoek werd gegaan naar andere gebiedsactoren en stakeholders om te participeren. De betrokken gebiedsactor stelt hierover: *“De boel al dichtgetimmerd hebben werkt in ieder geval niet om welwillendheid en samenwerking tot stand te brengen.”*



Transitie betekent vernieuwing, en dit kan tot stand komen in een gebied door juist onderbelichte en contrasterende perspectieven ruimte te geven en bij elkaar te brengen.



HELDERE KADERS, RUIMTE VOOR INITIATIEF

Het principe

In gebiedsprocessen vervult de overheid, en ook specifiek de provincie, verschillende rollen die kunnen conflicteren. Zo bewaakt ze de spelregels van het proces, verdedigt ze maatschappelijke belangen in publieke doelen, en treedt ze op als partner in strategiebepaling en uitvoering. Dit kan via diverse sturingsstijlen: de wetmatige en presterende overheid maken gebruik van regelgeving en prestatie indicatoren, terwijl de samenwerkende en responsieve overheid samen met maatschappelijke actoren doelstellingen vormgeeft en initiatieven faciliteert waarbij zij stuurt met verhalen en procesbegeleiding. In de praktijk wisselen deze stijlen elkaar af, wat voor onduidelijkheid zorgt over de precieze rol van de overheid. Het maakt haar minder voorspelbaar en betrouwbaar. Voor effectief gebiedsgericht werken is het daarom cruciaal dat de overheid haar rollen helder communiceert, een veilige ruimte biedt voor samenwerking, en duidelijke en transparante spelregels stelt en bewaakt. Juist met heldere kaders ontstaat er een vrije ruimte of een tussenruimte voor de creativiteit en innovatie die nodig zijn om complexe uitdagingen aan te pakken.

Empirische uitwerking

De provincie Zuid-Holland vervult allerlei rollen, uitvoerend, strategisch, kaderstellend, enzovoort. Zo voert ze wegwerkzaamheden uit, tegelijkertijd ondersteunt zij lokale partijen bij het realiseren van de woningbouwopgave die is vastgesteld door het Rijk en bepaalt zij waar die woningbouw gerealiseerd mag worden. Zij ontwikkelt ook kennis op beleidsthema's die prominent in het coalitieakkoord zijn opgenomen zoals Brede Welvaart, en zij werkt samen met lokale partijen aan de transitie van de landbouw. Dit betekent dat de provinciale politiek en ambtenarij continu nieuwe beslissingen neemt die invloed hebben op gebiedsgericht werken in het landelijk gebied. Voorbeelden zijn financieringsbeslissingen voor maatregelenpakketten voor de landbouw, maar ook besluiten over woningbouwlocaties of de energietransitie. Het is daarmee voor gebiedsmanagers lang niet altijd duidelijk welke speelruimte zij zelf hebben in een gebiedsproces. Dit maakt het voor gebiedsmanagers lastig om met gebieds-

actoren in gesprek te gaan. Zoals wordt geïllustreerd door een medewerker:
“Hoe kunnen wij [provincie] zelf in het vage blijven als we van de gebiedsactoren het concrete verwachten?”

De provincie Zuid-Holland is daarnaast afhankelijk van andere overheidslagen, en gebiedsmanagers in het landelijk gebied zijn afhankelijk van besluiten die worden gemaakt op deze andere schalen en andere beleidsterreinen. Dat wordt ook herkend: “De provincie kan duidelijk kaders willen geven, maar dat is in de politieke en bestuurlijke context niet altijd mogelijk”.

De verandering in een kader elders kan van grote invloed zijn op het gebiedsproces in het Zuid-Hollandse landelijk gebied, het betekent echter niet dat het daarmee aan bestaansrecht verliest. Het afschaffen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied én het transitiefonds wordt door medewerkers van de provincie Zuid-Holland veelvuldig genoemd als “een bom” onder de gebiedsprocessen van het ZH-PLG, terwijl er tegelijkertijd een sterk geloof is dat het gebiedsgericht werken door moet gaan. Ook de gebiedsactoren van buiten de provinciale organisatie zien het gebiedsgericht werken als iets dat groter en structureler is dan een aanpak binnen het ZH-PLG. Zowel vanuit private partijen als natuurbelangenorganisaties wordt erkend dat het een belangrijke aanpak is, terwijl die ook complex is en doordat er steeds meer gebeurt in gebieden neemt de verwevenheid met andere processen alleen maar toe. Zij geven aan dat daarom zowel de vrije ruimte voor het vinden van oplossingen als helderheid over de kaders van belang is.

Ook in het gebiedsproces zelf is het niet altijd duidelijk wie waarover beslist, en wanneer. De aanpak, die is geïnspireerd op de MIRT aanpak, probeert heldere proceskaders neer te leggen. Dat resulteert in processchema's met deadlines voor het opleveren van bepaalde documenten. Dit lijkt helder en betrouwbaar, maar het is voor boeren, bewoners, ondernemers en natuurorganisaties niet per se duidelijk hoe zij hierin kunnen meewerken. De provincie Zuid-Holland wordt niet door alle partijen op gelijke waarde geschat: er zijn gebiedsactoren die aangeven dat de zij vooral een constructieve en betrouwbare partij is die wil luisteren, maar er zijn ook ervaringen bijvoorbeeld bij gemeenten van een top-down rol waarbij doelstellingen doorgedrukt worden.

Daarnaast zoeken gebiedsmanagers van de provincie zelf ook naar manieren waarop zij anderen kunnen betrekken. Daarbij laat het onderzoek zien dat er verschillende stijlen zijn: veel “buiten” opereren en samen met partijen in gebieden plannen maken en gebiedsinitiatief faciliteren, of juist veel “binnen” opereren en randvoorwaarden en doelen vanuit de provincie eerst helder krijgen, of iets daar tussenin. In alle gevallen is er een sterke wens vanuit gebiedsmanagers om een betrouwbare partner te zijn. Het belang van onderling vertrouwen en wederzijds begrip wordt ook in gesprekken met gebiedsactoren benadrukt. Het is uitdagend omdat dit zowel door persoonlijke relaties als door de wijze waarop de overheid “als geheel” functioneert, wordt beïnvloed.



Wees transparant over de rol van overheden in gebiedsprocessen met duidelijke spelregels en kaders, zo ontstaat ruimte voor samenwerking en initiatief om te werken aan toekomst.



5

ACTIE EN LEREN COMBINEREN

Het principe

Er is geen eenduidig script voor gebiedsgericht werken. Dat is logisch: gebieden verschillen van elkaar en veranderen voortdurend. Ook gebiedsactoren zijn allemaal anders. In het complexe en onzekere proces van gebiedsgericht werken leert iedereen verschillend. Boeren bevragen elkaar bijvoorbeeld in studiegroepen, en ambtenaren doen dat geregeld in hun eigen georganiseerde leertrajecten. Zij komen elkaar tegen in pilots, fieldlabs of gebiedsbijeenkomsten. We onderscheiden een individuele en een collectieve kant aan leren. De gebiedsprocesbegeleider reflecteert op het eigen denken en kiest bewust een strategie. Deze stuurt het handelen bij als dat nodig is, bijvoorbeeld bij weerstand of bij nieuwe ontwikkelingen in beleid of omgeving. Idealiter betekent 'actie en leren combineren' het ontwikkelen van een groot inlevingsvermogen, waar vanuit gebiedsactoren empathisch en met gevoel voor 'het' gebied kunnen opereren én leren. Naast deze individuele dimensie van leren vraagt het op collectief niveau om tijd, ruimte en een leeromgeving die uitnodigt om kennis en ervaring te delen en aan elkaar te spiegelen. Vervolgens vraagt het bereidheid om op basis van leeruitkomsten gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen om nieuwe benodigde stappen te zetten.

Empirische uitwerking

In dit actieonderzoek vormde leren een rode draad. De onderzoekers werkten in een tiental leersessies in kleine groepen, variërend van 7 tot 15 deelnemers samen met provincieambtenaren. Ook participeerden ze in diverse landelijke en regionale leersessies. Tijdens deze leersessies werden ervaringen vanuit gebieden gedeeld en bediscussieerd, vaak met leervragen zoals gepresenteerd in de scoping paper als vertrekpunt. In het veenweidegebied vond in het kader van het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland Veenweide een apart traject plaats dat leidde tot belangrijke inzichten. De deelname in al deze bijeenkomsten was wisselend. Door de continue beleidsdruk(te) bleek het voor beoogde deelnemers niet eenvoudig om tijd in te ruimen, terwijl de reactie op het 'eindelijk' tijd hebben voor reflectie juist heel positief was. Daarbij werkt het goed als:

- Deelnemers dilemma's durven te benoemen en conflicten constructief aangaan in een context van vertrouwen waarin ruimte is voor emoties.
- Een actiegerichte houding ingenomen wordt. Dat wil zeggen; realistisch zijn over wat er in een gebied kan, nu maar ook in de toekomst, en juist als het lastig wordt.

De leersessies hebben eraan bijgedragen dat leren als een steeds normaler onderdeel wordt gezien. De deelnemers worden uitgedaagd om hun persoonlijke motieven, keuzes, strategieën en tactieken met elkaar te delen. Op provincieniveau verschuift geleidelijk de constatering "ik heb eigenlijk geen expliciete strategie" naar het presenteren van de eigen aanpak en de dilemma's die zich daarbij voordoen. Dit resulteerde in belangrijke inzichten over de interne organisatie van leerprocessen. In een leer- en ontwikkelsessie over experimenteren in gebiedsgericht werken, werd bijvoorbeeld geconstateerd dat er nauwelijks evaluaties van experimenten plaatsvinden. Er wordt een dechargeformulier gemaakt, en daarmee is de kous af. Daardoor worden de grotere lessen vanuit een experiment niet opgepakt, en vertaalt de organisatie deze ook niet naar beleidsbesluitvorming. Het leren op politiek en organisatieniveau blijft daarmee achter.

Het gebiedsgericht werken wordt binnen de provincie Zuid-Holland als vehikel gezien om transities in het landelijk gebied tot stand te brengen. Ondanks de aandacht en de mogelijkheden voor ondersteuning voor gebiedsmanagers, blijft de rol van gebiedsmanager een uitdaging. Het vraagt veel, en er is veel verloop. Het is daarom van belang om te blijven onderzoeken aan welke vorm van ondersteuning behoefte is. Hierin zouden ambtelijke opdrachtgevers een belangrijke rol kunnen spelen. Het zou helpen als die ook aan zouden sluiten bij leersessies.

Het is duidelijk dat een individueel en collectief lerende houding belangrijk is voor gebiedsgericht werken. De volgende aspecten helpen om het leren stevig(er) vorm te geven:

- **Actie-leren:** vanuit kennisinstellingen en provincie samen bouwen aan een leeromgeving waarin we de inhoudelijke agenda en leertechnieken aanpassen aan de vragen in gebieden; de leeromgeving kan daarmee toegankelijk gemaakt worden voor andere gebiedspartners wanneer dat zinvol is;
- **Werken met actieonderzoek technieken:** technieken die erop gericht zijn een veilige ruimte te creëren waarin deelnemers uitgedaagd worden buiten vaste kaders te denken en in de schoenen van anderen te gaan staan.

Bijvoorbeeld rollenspellen, narratieven delen en spiegelen op basis van pitches werken goed om een concreter beeld te krijgen van handelingsperspectieven;

- **Jong en oud, nieuw en ervaren samenbrengen:** leren is niet alleen van belang voor nieuwe gebiedsmanagers. Juist vanuit de mix van ervaring en generaties ontstaat een aantrekkelijke basis voor uitwisseling;
- **Vertaling naar beleidsbeslissingen en interne organisatie:** samen met kennisinstellingen en provincie de individueel en collectief lerende houding vertalen naar- en systemisch verankeren zowel in beleid als in politieke en organisatielessen. Dit verdient aandacht in het vervolg.

In het gesprek over rollen en hoe om te gaan met onduidelijkheid en lokale conflicten wordt de vraag gesteld: "Is het niet juist onze core-business om in de onduidelijkheid te werken? (...) Je hebt een rol als gebiedspartner in het gebied en als gebiedsmanager in huis". Daarmee wordt bedoeld dat 'in huis' vanuit de verschillende beleidsopgaven steun moet worden gevonden om die beleidsopgaven in het gebied samen te laten komen, met als resultaat duidelijker te kunnen zijn naar het gebied. Dat die steun er niet altijd is blijkt uit de volgende vraag en stelling: "Hoe zichtbaar zijn de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever in de driehoek met de gebiedsmanagers? Je doet jezelf ernstig tekort als je zelfkritisch bent en die eerste twee waren afwezig". En de zelfreflectie: "Ik zou de verantwoordelijken hier binnen de provincie misschien vaker moeten betrekken bij wat er in het gebied gebeurt". Door die individuele reflectie hardop te delen in een collectief moment, wordt hier op twee manieren bijgedragen: de andere deelnemers aan de sessie zijn vanaf nu mogelijk beter voorbereid op een dergelijke ingewikkelde situatie van conflict en onduidelijkheid, en de 'driehoek' wordt uitdrukkelijk bevraagd op steun.



Continu actief leren als individu én als collectief, is essentieel voor alle gebiedsactoren in gebiedsgericht werken; en het vertalen van inzichten naar systeemniveau is cruciaal voor duurzaamheidstransities.



RICHT JE OP TOEKOMSTEN

Het principe

Er zijn verschillende benaderingen om met onzekere toekomst om te gaan. Omgevingsscenario's en trendanalyses worden gebruikt om inzicht te krijgen in mogelijke toekomst door projecties te maken van ontwikkelingen in en buiten het gebied. Het ontwikkelen van visies wordt ingezet om actief te sturen op een gewenste toekomst. Zo'n visie is vaak waarden-gedreven en politiek. Gebiedsgericht werken aan transitie combineert deze benaderingen door in te zetten op gezamenlijke visieontwikkeling, het opstellen van strategieën om die visies te realiseren en door met gebiedsactoren verschillende mogelijke toekomst te onderzoeken en het vermogen om met onzekerheden om te gaan te vergroten. Anders dan met een eenduidig script, kan dat door een globaal kader te ontwikkelen, dat gebied specifiek ingevuld kan worden. De neiging om te werken aan een eenduidig toekomstbeeld, en om vanuit het heden en gevestigde belangen te redeneren kan dit in de weg staan. Het is van belang om het waardevolle van dat wat er vroeger gebeurde en wat er nu al gebeurt (maar wat nog niet goed tot zijn recht komt) voor natuurherstel en toekomstige generaties te onderzoeken. Daarnaast zijn er nieuwe ideeën, oplossingen en denkbeelden nodig, bijvoorbeeld over het prioriteren van ecologie of een voedselsysteem van de toekomst. Creatieve methoden voor visievorming en scenarioverkenning helpen om deze lange termijn te verkennen, voorbij huidige belangen.

Empirische uitwerking

Er is behoefte aan toekomstgericht werken bij de provincie Zuid-Holland, maar tegelijkertijd is er terughoudendheid. Ondanks de intentie om langetermijnvisies op te stellen, verschuift de discussie vaak naar een gesprek over optimalisatie op de middellange termijn, met als resultaat dat de huidige situatie behouden blijft. Er heerst een aanname dat agrariërs niet over de lange termijn willen praten, waardoor procesbegeleiders van de provincie terughoudend zijn om de lange termijn expliciet ter sprake te brengen. Zo gaf een betrokkene van een Interbestuurlijk Programma aan: *“Zaken zoals langetermijnperspectieven en backcasting zou te lang en abstract zijn om interactief [in een gebiedsproces] te doen, maar over methaan en de melkveehouderij zou je eerlijkheidshalve wel verder moeten kijken dan 2030”*.

Wij zagen in ons onderzoek ook dat actoren juist behoefte hebben aan een toekomstvisie, er actief om vragen of samen optrekken om deze op te stellen. Denk aan Boeren met Perspectief of de visie opgesteld mede door natuurorganisaties op Goeree-Overflakkee, of de visie op 3 volhoudbare manieren om in de agrarische sector die zijn opgesteld door de Rabobank in hun Agrofoodvisie 2040: Ruimte voor boer én natuur. Of deze respondent die de behoefte aan langetermijnvisie opmerkte: *“Als we nou maar eens wisten waar we aan toe zijn en ook weten dat we daar de komende 20, 30 jaar aan toe zijn. Dan is het ook makkelijker, hè? Dus langetermijnvisie en ook en ook volhardendheid in het vasthouden van het beleid en niet voortdurend iedere keer weer andere dingen bedenken.”*

De onzekerheid over de toekomst wordt versterkt door de politieke context, waarin de korte politieke cycli en wisselende politieke wind het moeilijk maken om lange termijn commitment te garanderen. Om met deze onzekerheid om te gaan, experimenteert de provincie Zuid-Holland met instrumenten zoals scenario's en instapcontracten. Deze aanpakken bieden de mogelijkheid om mogelijke toekomst te verkennen (scenario's) en onzekerheden te verminderen door het creëren van wederzijds commitment middels flexibele afspraken (instapcontracten). Het werd tijdens ons onderzoek duidelijk dat het lastig is om scenarioverkenningen in gebiedsprocessen in te zetten om op een veilige manier de mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling en de duurzaamheid van verschillende activiteiten te onderzoeken. Gebiedsactoren zien zo'n oefening al snel als een vorm van besluitvorming of beïnvloeding. Dat bleek bij een sessie waar een studie met technische onderzoeksscenario's over grondwaterpeilveranderingen werd besproken. Er ontstond commotie bij de gebiedsactoren omdat de procesbegeleider niet goed had overgebracht waar scenarioplanning voor werd ingezet - op een exploratieve manier.

In een aantal gebiedsprocessen werd de oorspronkelijke scope van 2050 teruggebracht naar een horizon van slechts enkele jaren, ook werden hierdoor huidige belangen dominant in het proces. Toekomstbeelden werden gereduceerd tot doelen en opgaven die binnen bestaande kaders passen, terwijl een visie op systeem- of institutionele veranderingen uitbleef. De focus blijft zo op wat op korte termijn gezamenlijk haalbaar lijkt, en het verkennen van meerdere, radicalere, systeem brede verandering wordt vermeden. Dit wordt mede veroorzaakt door de angst dat dergelijke gesprekken conflicten of politieke gevoeligheden aanwakkeren.

Tot slot laat de ervaring van bijvoorbeeld de problematiek rond stikstof zien dat het uitstellen van duidelijke keuzes over niet-duurzame praktijken kan leiden tot grotere schokken en onrust in de toekomst. Het is al decennialang duidelijk dat er iets moet gebeuren, maar kaders en beperkingen blijven onbenoemd, en dit vergroot de onrust. Dit benadrukt de noodzaak om niet alleen te werken aan toekomstgerichte visies, maar ook aan verwachtingen over wat een duurzame toekomst daadwerkelijk vereist, inclusief de economische en ecologische veranderingen die daarvoor nodig zijn.



Durf vooruit te kijken en wees creatief! Er zijn allerlei methoden om samen met gebiedspartijen mogelijke en gewenste toekomsten te verkennen die de lange termijn concreet en inspirerend maken.



GEBIEDEN ZIJN NIET VAN PAPIER

Het principe

Gebiedsgericht werken gaat uiteindelijk over het realiseren van verandering en/of het veiligstellen van wat goed gaat in gebieden. Gebiedsgericht werken is dus actiegericht en geen papieren werkelijkheid. Het gaat niet alleen om het maken van plannen maar juist ook om de gevolgen in de praktijk en de uitvoering, en dus om wezenlijke veranderingen in ecosystemen. Veranderingen in manieren van leven, werken en bedrijfsvoering in een gebied. Dit betekent dat gebiedsgericht werken vaak ingrijpend is, omdat het niet zelden over ingrijpende opgaven gaat, die raken aan levens van mens, plant en dier. Soms is de actie in gebieden experimenteel, dat is zinvol om uit te proberen wat werkt. Acties blijven soms ook hangen in de experimentele sfeer, dan blijft opschalen uit omdat er geen politieke bereidheid is. Ook initiatieven die vanuit het gebied ontstaan kunnen hinder ervaren die het gebiedsgericht werken lastig maken. Wat te doen als een idee of plan vanuit het gebied (net) niet binnen beleidsplannen- en potjes past? Wat is nodig om bij experimenteren een stuk van de onzekerheid weg te halen? Wat betekent het tijdelijke karakter van ondersteuning voor experimenteren voor de langere termijn-commitment? Gebiedsgericht werken in transitie vraagt om een overheid die voorbij het experiment denkt, en vragen zoals de bovenstaande actief stelt en bespreekt. Maar het vraagt ook om een overheid die inziet dat een bepaalde lijn getekend op een kaartje grote gevolgen kan hebben voor een inwoner van een gebied, en die tegelijkertijd wel acties durft uit te rollen als dat zinvol is. Denk hierbij aan: grootschalige en langdurige ingrepen zoals de aanleg van infrastructuur, herverkavelen en verandering van landgebruik.

Empirische uitwerking

De samenhang van gebiedsprocessen en de uitvoering en uitwerking van ruimtelijke plannen wordt gevoeld in alle gebieden in Zuid-Holland. Voorbeelden die genoemd werden zijn: uitkoop maatregelen om infrastructuur of natuur te ontwikkelen, het collectief aanleggen van WIS, oeverranden vergroenen, maaidata uitstellen, extensiveren, waterpeil verhogen, omschakelen naar natte teelten. Boeren, bewoners, natuurontwikkelaars, dieren en planten merken de gevolgen van fysieke veranderingen in het gebied, zowel positief als negatief. Zo werd in een interview met een boswachter duidelijk dat grassen en struiken extra hard

groeien door stikstofneerslag en dat unieke soorten in de Hollandse Duinen zoals de zandhagedis en het duinviooltje het niet redden zonder natuurbeheerwerkzaamheden. En merkten verschillende boeren op dat de eerder afkalvende oevers sterker werden nu zij samen met het waterschap optrekken om de oever te vergroenen.

Maar ook de gevolgen het gebrek aan samenhang tussen gebiedsprocessen en de uitvoering van ruimtelijke plannen kwam duidelijk naar voren. In een gesprek met boeren uit verschillende polders bleek dat de boer uit gebied A met jaloezie had gekeken naar de prachtige plannen die voortkomen uit een gebiedsproces in gebied B. Maar de boer uit gebied B gaf aan dat er na het publiceren van een mooi opgemaakt rapport van uitvoering niets terecht is gekomen door gebrek aan handelingsperspectief, eigenaarschap en financiering. Zo blijft dit bejubelde gebiedsproces slechts een papieren werkelijkheid.

Hoe kan verandering werkelijkheid worden? Voor agrariërs is "het verdienmodel" essentieel. Als een andere manier van financiering mogelijk is, ontstaat er ruimte in gebiedsprocessen. Er zijn voorbeelden van agrariërs met minder vee en bollentelers die nagenoeg biologisch opereren, en daarmee toch een goed inkomen kunnen realiseren. Zo werken mensen actief aan het vormgeven van de toekomst die ze willen zien, een vorm van prefiguratie. Een voorbeeld is een boer die niet alleen koeien melkt, maar ook lesgeeft op zijn eigen perceel. Deze boer betreft jongeren actief bij het vormgeven van het boerenbedrijf van de toekomst, waardoor hij niet alleen een visie uitdraagt, maar deze ook direct in het hier en nu tot leven brengt. Een ander succesvol voorbeeld zijn zorgboerderijen die sinds begin 2000 overal in het land te vinden zijn, ook in Zuid-Holland.

Verandering ontstaat ook in gebieden zelf, doordat gebiedsactoren zelf met nieuwe voorstellen komen om dingen werkbaar te maken. Zoals de regiocertificering in de Duin & Bollenstreek, geïnitieerd vanuit gebiedsactoren. Dit is een manier van meten die duurzaamheidsprestaties van telers inzichtelijk probeert te maken, die vooral kijkt naar de inzet van de ondernemers om met hun bedrijf bij te dragen aan het realiseren van de ZH-PLG doelen. Het is gestart als pilot. De provincie ondersteunt deze aanpak en bekijkt mogelijkheden voor opschaling. Deze opschaling is echter niet altijd vanzelfsprekend. Provincieambtenaren geven aan dat lang niet alle experimenten levensvatbaar blijken. Zo blijken experimenten met het telen van nieuwe gewassen lang niet altijd aan te slaan. Iets anders is dat het ondersteunen van initiatieven lang niet altijd lukt, omdat vergunningen

bijvoorbeeld niet van de grond komen, waardoor innovatiepotentieel mogelijk onbenut blijft. Of de lessen uit experimenten worden onvoldoende benut (zie 5).

Het realiseren van doelen zal veel makkelijker gaan als er meer gedacht wordt vanuit de verwevenheid van landbouw, natuur, en andere aspecten zoals wonen en recreatie. Gebiedsprocessen zijn bij uitstek een instrument om dat te realiseren. Denk aan een landschap dat goed is voor mensen, dieren en ecologie waarbij het gebruik gemengd is, zowel agrarisch, recreatief, natuur, wonen, en waarbij kwetsbare waarden voorop staan. Dit gebeurt nu vooral op kleine schaal, zo realiseren natuurorganisaties op hun eigen grond bijvoorbeeld ruimte voor natuurinclusieve landbouw. Vanuit het gebiedsgericht werken kan hier veel meer op ingezet worden. Niet alleen in het maken van plannen, maar ook door te laten zien dat het kan werken in de praktijk.



Gebiedsgericht werken gaat uiteindelijk over het realiseren van verandering in de praktijk, niet op papier.

VERDER MET GEBIEDSGERICHT WERKEN

De reflectie op de 7 principes laat zien dat er in Zuid-Holland heel veel kennis en expertise is over gebiedsgericht werken in transitie. Desondanks is gebiedsgericht werken uitdagend, zeker wanneer de gebiedsprocessen worden ingezet om een transitie in het landelijk gebied tot stand te brengen. Een transitie is per definitie een radicaal veranderproces, waarbij wrijving en chaos kan ontstaan. Dat is van een andere orde dan een proces dat is gericht op het vinden van consensus. Samenwerking is een sleutelwoord in een gebiedsgericht transitieproces, en deze samenwerking wordt beïnvloed door de context waarin gebiedsactoren opereren. In deze afsluitende paragraaf geven we aan welke kansen en knelpunten we zien voor gebiedsgericht werken volgens de 7 principes in de transitie van het landelijk gebied in Zuid-Holland. Die kansen en knelpunten vormen vervolgens het startpunt voor een aantal aanbevelingen om handelingsperspectief hiertoe te ontwikkelen.

KANSEN EN KNELPUNTEN

Institutionele leegte

Een eerste knelpunt en kans die het werken volgens de 7 principes beïnvloedt is de context van institutionele leegte (in het Engels: 'institutional void'). Institutionele leegte ontstaat als maatschappelijke veranderingen sneller en weerbarstiger zijn dan door politiek en bestuur is bij te benen. We zien deze weerbarstigheid in het landelijk gebied waar enerzijds maatschappelijke druk is voor verduurzaming en anderzijds voor voortzetting van een bestaand systeem en een bestaande leefwijze. De kennis over probleemdefinities en oplossingen wordt betwist. Hierdoor waait de politiek alle kanten uit en wordt ze een onzekere factor waardoor het lastig is om bestuurlijk doortastend op te treden.

Deze 'institutionele leegte' is ook in gebiedsprocessen voelbaar. Besluitvorming rondom gevoelige onderwerpen zoals de afbouw van huidige, niet-duurzame, praktijken in de agrarische sector wordt met regelmaat op de lange baan geschoven. Dit terwijl veranderingen in deze praktijken voor een duurzame toekomst noodzakelijk zijn. De context van institutionele leegte kan demotiverend

werken en leiden tot onrust en onrealistische verwachtingen voor gebiedsactoren en ambtenaren. Tegelijkertijd biedt het ook kansen voor bestuurlijke vernieuwing. Ook dat zien we terug in de praktijk, wanneer partijen zich in weerwil van de besluiteloosheid richten op wat wel kan, en inzetten op verduurzaming en toekomstbestendige landbouw.



Het is belangrijk om in onzekerheid te leren werken en om daarin tot vernieuwing te komen omdat de snelle en weerbarstige maatschappelijke veranderingen voorlopig blijvend zullen zijn.

Spanning doel-, opgave- en gebiedsgericht werken

Ten tweede zagen we aanzienlijke spanningen tussen doel/opgavegericht en gebiedsgericht werken. Het ZH-PLG beoogt opgaven te identificeren en daarbij meetbare toekomstdoelstellingen te benoemen in het kader van wettelijk vastgelegde afspraken. Deze doelen blijven ook met het wegvallen van het NPLG overeind. Uit deze wettelijke afspraken volgen meetbare doelstellingen zoals het aantal broedparen van de grutto (als indicator voor geschikt leefgebied voor boerenlandvogels) en de emissie van ammoniak op bedrijfs- en gebiedsniveau. Deze kwantificering van doelen met strakke deadlines staat in contrast met transitiewerken waarin uitkomsten niet exact voorspelbaar zijn.

Het vooropstellen van beleidsdoelstellingen en sectorale belangen kan het werken aan transitie vanuit de potentie en kracht van het gebied in de weg staan. Tegelijkertijd heeft 'de kracht van het gebied' er niet toe kunnen leiden dat er oplossingen zijn gevonden om bijvoorbeeld Europese doelstellingen te halen, zoals die voor een gezond watersysteem. Het strakker sturen op het behalen van doelen, zoals vastgelegd in de Kaderrichtlijn Water, is dan ook nodig. Gebiedsgericht aan transitie werken gaat dus ook om het balanceren tussen wortel en stok, tussen top-down en bottom-up en vanuit het gebied en toch 'doelgericht' werken.



Doelen en strakke deadlines staan in contrast met transitiewerken waarin uitkomsten niet exact voorspelbaar zijn.

De invloed van sectoraal werken staat functiemenging verwevenheid in de weg. Ten derde, en overlappend met het tweede punt, speelt er het bekende issue van sectoraal werken. Naast de samenwerking met gebiedsactoren en de interbestuurlijke samenwerking is samenwerking binnen de overheden zelf en tussen de sectoren cruciaal voor de transitie in het landelijk gebied. Sectorale benaderingen volgen de organisatie- en financieringslogica, en veel beleidsmakers worden binnen hun eigen silo beoordeeld en niet afgerekend op de samenhang die zij realiseren met andere beleidsprocessen. Dit staat het ontwikkelen van integraal gebiedsgericht werken in de weg.

De twijfelachtige tegenstelling tussen landbouw en natuur is een voorbeeld van sectoraal denken dat van bijzonder belang is voor gebiedsgericht werken aan transitie. Deze tegenstelling is diepgeworteld in de maatschappij en in institutionalisering van beleid. Andere voorbeelden zijn de ruimteclaims van wonen, industrie en productie, energie en infrastructuur die in de gebiedsprocessen van het ZH-PLG veel invloed hebben. Dit terwijl ze geen onderdeel uitmaken van de scope van het ZH-PLG. Het onderzoek heeft scherp laten zien dat gebiedsgericht werken aan duurzaamheidstransitie alleen meerwaarde heeft als de inzet is om meer te denken vanuit verwevenheid en functiemenging te realiseren. Waarbij het gebruik van land productief blijft voor mens en natuur.



Gebiedsgericht werken aan duurzaamheidstransitie heeft alleen meerwaarde als vanzelfsprekendheden zoals de scheiding tussen landbouw en natuur opzij worden gezet, en voorzien wordt in een gezonde economische basis voor wat kwetsbaar is in de bestaande situatie, zoals kleine boeren die al veel met de natuur werken en biodiversiteit.

Handelingsperspectief en prefiguratie in gebiedsprocessen

De knelpunten - 1) institutionele leegte, 2) spanning tussen doel-, opgave- en gebiedsgericht werken en 3) de invloed van sectoraal werken - laten zien dat het lastig is om los te komen van de status quo. Een beperkt aantal gevestigde belangen, waarden en expertise hebben vaak de overhand. Deze lijken vaak lijnrecht tegenover elkaar te staan, waardoor polarisatie wordt versterkt. Dit staat transitie in de weg.

Ondanks pleidooien voor brede samenwerking, participatie en inclusiviteit, is het vaak onduidelijk wie er nu eigenlijk meedoen, met welke mate van zeggenschap en hoe dit besloten is in een gebiedsproces of samenwerking. Andere kennis laten horen, denk bijvoorbeeld aan verhalen vanuit ervaringsdeskundigheid, stemmen van natuur en van voorgaande en toekomstige generaties, resulteert in een pluriformer speelveld. Het biedt een voedingsbodem voor prefiguratie en kan handelingsperspectief versterken. Dit heeft op dit moment nog weinig aandacht in het gebiedsgericht werken.

Wat is handelingsperspectief?

Handelingsperspectief verwijst naar de opties en capaciteiten die individuen of groepen hebben om actie te ondernemen in specifieke situaties. Handelingsperspectief omvat kennis, regelgeving, financiële ondersteuning en samenwerking tussen verschillende actoren om duurzame oplossingen te realiseren. Handelingsperspectief ontwikkelen is niet hetzelfde als een oplossing geven. Het richt zich op het versterken van het vermogen om tot oplossingen te komen. Prefiguratie verstrekt handelingsperspectief. Het is een vorm van leven en doen die voorsorteert op een gewenste duurzame toekomst door er hier, nu al, naar te handelen. Prefiguratieve praktijken belichamen die toekomst in het nu. Denk bijvoorbeeld aan boeren die natuurinclusieve landbouw bedrijven, omdat ze hierin geloven.

Waarom focussen op handelingsperspectief?

Verdere polarisering rond de noodzakelijke transitie lijkt onvermijdelijk, zolang gebiedsactoren geen duidelijk perspectief krijgen op haalbare en aantrekkelijke alternatieven. Zij zitten klem tussen een bestaand bedrijfsmodel op basis van een huidig economisch systeem, gelimiteerde mogelijkheden voor natuurontwikkeling en woningbouw, en een gewenst toekomstbeeld op basis van een fundamenteel andere economie die nog werkelijkheid moet worden. Tegelijkertijd zijn er ook veel initiatieven die laten zien dat het wel degelijk anders kan. De mensen die hierin actief zijn ervaren ook frustratie omdat zij minder snel vooruit kunnen dan ze willen. Ook zijn er partijen waar nu nauwelijks naar geluisterd wordt, terwijl ze ook nauw verbonden zijn met de gebieden, zoals arbeidsmigranten, toekomstige generaties en natuurliefhebbers.

 Gebiedsactoren zitten vast tussen hun huidige praktijk en een gewenst toekomstbeeld op basis van een fundamenteel andere economie die nog werkelijkheid moet worden.

Hoe kan handelingsperspectief versterkt worden?

Handelingsperspectief en prefiguratie zijn geen vaststaand gegeven. Door te handelen verkrijgen we perspectief. Met perspectief kunnen we handelen. Het ontwikkelen en versterken van "handelingsperspectief" kan ontstaan uit prefiguratieve voorbeelden: door te wijzen op bestaande initiatieven of projecten waarin handelingsperspectief is ontstaan door gezamenlijk actie te nemen en zo een nieuwe werkelijkheid te creëren. Wij adviseren daarom om meer aandacht te vestigen op prefiguratieve voorbeelden en om deze op verschillende manieren, door veldbezoeken, verhalen, het creëren van een veilige vrije ruimte of tussenruimte voor innovatief denken, en andere leerpraktijken te versterken. Daarnaast adviseren wij om te experimenteren met vormen van participatie die voorbijgaan aan consensus verkrijgen, door het bij elkaar brengen van standpunten van de status quo. Vernieuwende participatievormen kunnen belangen en onderliggende waarden in kaart brengen. Ze brengen het begrip van 'de natuur' en de bio(culturele)diversiteit van een brede groep gebiedsactoren bij elkaar. Daarmee kunnen we perspectief ontwikkelen om toe te werken naar transitie.

 Handelingsperspectief ontstaat door gezamenlijk actie te nemen en een nieuwe werkelijkheid te creëren.

MEER LEZEN

In dit rapport bouwen we voort op eerder onderzoek. We bouwden vooral voort op deze scoping paper:

Buizer, M. and Sutorius, C (2023). Leren van en voor gebiedsgericht werken; een inventarisatie van leervragen. ACCEZ, Provincie Zuid-Holland.

Een selectie van andere belangrijke bronnen die we hebben gebruikt in dit onderzoek en die inspirerend zijn als je interesse hebt om meer te weten te komen over de verschillende principes en inzichten.

Onderzoeksaanpak

Actie-onderzoek heeft een lange geschiedenis en heeft veel varianten. De literatuur over (participatief) actie-onderzoek is heel rijk. Bronnen die ons inspireerden:

Bradbury, H., Waddell, S., O' Brien, K., Apgar, M., Teehanke, B., & Fazey, I. (2019). A call to Action Research for Transformations: The times demand it. *Action Research*, 17(1), 3–10. doi.org/10.1177/1476750319829633Actieonderzoek

Over reflexieve monitoring: Van Mierlo, B., Van Paassen, A., Lie, R., Damtew, E., & Witteveen, L. (2021). Learning and change in and through action-oriented research. In *The Politics of Knowledge in Inclusive Development and Innovation* (pp. 119-133). Routledge.

Moriggi, A. (2021). An Ethos and Practice of Appreciation for Transformative Research: Appreciative Inquiry, Care Ethics, and Creative Methods. *Springer EBooks*, 131–164. doi.org/10.1007/978-3-030-84248-2_5

Narratief onderzoek doen staat bekend als manier om de diepte in te gaan en gecontextualiseerde inzichten te geven in het alledaagse leven van mensen en weer te geven hoe zij daaraan betekenis geven. Het is bij uitstek een hulpmiddel in contexten waar leren en reflectie belangrijk wordt gevonden.

Kim, J.-H. (2016). *Understanding Narrative Inquiry: The Crafting and Analysis of Stories as Research*. SAGE Publications, Inc. doi.org/10.4135/9781071802861

Sandercock, L. (2003). Out of the closet: The importance of stories and storytelling in planning practice. *Planning Theory and Practice*, 4(1), 11–28. doi.org/10.1080/1464935032000057209

Drie studenten hebben onder begeleiding van Tobias Hofland en Marleen Buizer voor en met ACCEZ onderzoek gedaan naar verhalen en de mogelijkheden van storymapping:

Altenburger, Anne. (2023). Narrative-based learning through story-maps: An analysis to facilitate knowledge exchange and learning in place-based approaches in South Holland. ACCEZ. MSc Thesis Wageningen University.

Ten Dam, Renee. (2023). Leren van verhalen in gebiedsgericht werken. ACCEZ. Stageverslag Wageningen Universiteit.

De Wit, Isis. (2024). De kracht van een storymap binnen gebiedsgericht werken. ACCEZ. Stageverslag Wageningen Universiteit.

Thesis lab rapport: Biney, C. et al (2024) System Catalogue: Sustainable and Just Landscape Transformation in South Holland. Output interdisciplinary Leiden-Delft-Erasmus Centre for Sustainability thesis lab 2024. acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:eu:884baec2-1803-4cc8-a50b-13fa17582b81

PRINCIPE 1 Erken het politieke karakter

Volgens Doreen Massey, een invloedrijke geografe, is ruimte of gebied relationeel. Zij zegt dat het een product is van relaties in tijd en ruimte. In de ruimte kan een verscheidenheid en veelheid van activiteiten, van levensvormen, van actoren en van attributen bestaan en die worden op hun beurt gevormd door onderlinge relaties en interacties. Massey stelt ook belangrijke vragen over de relatie tussen politiek en ruimte/ gebieden. Zij stelt ook dat ruimtes en gebieden zijn daarom nooit af en altijd in de maak. Massey, D. (2005). *For Space*. Sage. Het werk van Doreen Massey wordt ook omschreven in: Rodgers, J. (2004). Doreen Massey. *Information, Communication & Society*, 7(2), 273–291. www.tandfonline-com.tudelft.idm.oclc.org/doi/abs/10.1080/1369118042000232693

Jonathan Metzger en collega's laten in deze bundel met bijdragen van verschillende auteurs zien hoe ruimtelijke planning politiek is maar een democratisch

ethos juist vaak omzeilt. Metzger, J., Allmendinger, P., & Oosterlynck, S. (2015). *Planning against the political; Democratic deficits in European territorial governance*. Routledge.

Nina de Roo en haar collega's beschrijven in dit recente rapport wat 'transitie' is en behelst, vanuit het NPLG en WBS geredeneerd.

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

PRINCIPE 2 Gebied centraal

Betekenis van het gebied: In de internationale literatuur wordt de term 'area' niet veel gebruikt, er is wel veel geschreven over de betekenis van 'space' en 'place'. Het werk van Tim Cresswell biedt een goed overzicht. Hij geeft aan dat we gebieden en locaties betekenis geven en dat het daarmee een 'plek' wordt. Daarnaast legt hij uit dat ook factoren als macht invloed hebben op hoe we plekken vorm en betekenis geven. Werk waarin hij dit uitlegt:

- Cresswell, T. (2009). Place. *International Encyclopedia of Human Geography*, 8, 169–177.
- Cresswell, T. (2014). *Place: An Introduction*. John Wiley & Sons.

Het relationele karakter van gebieden uit zich onder andere in de samenhang tussen verschillende lagen. Om een gebied te analyseren gebruiken professionals vaak een 'lagenbenadering', een klassieker is de indeling van ondergrond, netwerk en occupatie laag ontwikkeld door Dauvellier. Jannemarie de Jonge heeft daar later een sturings- en betekenislaag aan toegevoegd. www.dauvellier.nl/index.php?page=lagenbenadering

Ruimtelijke planvorming en gebiedsgericht werken zijn in Europa belangrijk om beleidsintegratie te realiseren. Er worden verschillende argumenten voor gebruikt. In het werk van Vincent Nadin en collega's worden deze argumenten uiteengezet, en worden de trends in ruimtelijke planvormingsprocessen in verschillende Europese landen met elkaar vergeleken op de mate waarin zijn integraal werken, de mate waarin zij adaptief zijn en de mate waarin zij burgers raadplegen in de besluitvorming. Bron: Nadin, V., Stead, D., Dąbrowski, M., &

Fernandez-Maldonado, A. M. (2021). Integrated, adaptive and participatory spatial planning: Trends across Europe. *Regional Studies*, 55(5), 791–803. doi.org/10.1080/00343404.2020.1817363

In dit artikel beschrijven Marleen Buizer met collega's hoe een gebiedsinitiatief 'van onderop' leidde tot aanpassingen in beleid, maar ook hoe het gebiedsinitiatief geleidelijk meer en meer ging lijken op gevestigd beleid: Buizer, M., Arts, B., & Westerink, J. (2016). Landscape governance as policy integration 'from below': A case of displaced and contained political conflict in the Netherlands. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(3). doi.org/10.1177/0263774X15614725

PRINCIPE 3

Verscheidenheid voorbij participatie

In deze lezing over de "Parliament of things" pleit de beroemde socioloog en filosoof Bruno Latour voor het geven van een democratische stem in het politieke debat aan natuur. Dat zou volgens hem leiden tot een fundamenteel andere manier van omgaan met onze omgeving. www.youtube.com/watch?v=zZF9gb-Q7iCs

In dit artikel laten Gavin en collega's zien wat het belang is van partnerships en pluralistische aanpakken om tot transformatieve governance te komen. Bron: Gavin, M. C., McCarter, J., Berkes, F., Mead, A. T. P., Sterling, E. J., Tang, R., & Turner, N. J. (2018). Effective biodiversity conservation requires dynamic, pluralistic, partnership-based approaches. *Sustainability*, 10(6), 1846.

Leventon en haar collega's beschrijven governance processen waarin een diversiteit aan waarden ingezet worden voor verandering, hier worden specifiek de structurele belemmeringen van gemarginaliseerde perspectieven genoemd. Bron: Leventon, J., Duse, I., & Horcea-Milcu, I. (2021). Leveraging Biodiversity Action From Plural Values: Transformations of Governance Systems. *Frontiers in Ecology and Evolution*, 9. doi.org/10.3389/fevo.2021.609853

Jessica den Outer geeft in haar boek 'Rechten voor de natuur' een pleidooi om de natuur als rechtspersoon te erkennen om zo de belangen van natuur echt serieus te nemen. Ze plaatst dit in historische en mondiale context. Bron: den Outer, J. (2023). *Rechten voor de natuur*. Lemniscaat.

In een eerdere publicatie voor ACCEZ benadrukten de auteurs het potentieel van nabijheid en dat wat precair is voor circulaire gebiedsontwikkeling. Als er

tenminste participatie is vanuit in gebieden aanwezige actoren. Ze hanteren een benadering die gestoeld is op sociale praktijken. Bron: Buizer, M., Barba Lata, I., & van de Weijer, J. (2024). Circularity on what grounds? Advancing learning for circular area development at the interface of proximity and precarity. *Cities*, 147, 104787. doi.org/doi.org/10.1016/j.cities.2024.104787

In deze klassieker omschrijft Fiorino 3 argumenten die worden gebruikt om participatie in beleidsvorming te rechtvaardigen. Het eerste is het substantieve argument dat stelt dat beleidsplannen inhoudelijk beter worden als er diverse perspectieven mee genomen worden. Het tweede is het normatieve argument dat gaat over wat we wel en niet goed vinden, het is vaak vooral een argument van democratische legitimatie. Het derde is het instrumentele argument: beleid wordt makkelijker geïmplementeerd als de kloof tussen beleidsmakers en burgers kleiner is. Fiorino, D. J. (1990). Citizen participation and environmental risk: A survey of institutional mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 15(2), 226-243.

PRINCIPE 4

Helder kaderen en ruimte voor verandering

Kwadrant met sturingsvormen: De vier benoemde verschillende sturingsvormen (wetmatig, presterend, samenwerken, responsief) van de overheid worden helder omschreven in: "Model 6: Perspectieven op Sturing" (pp-53-64), in: Schulz, M., van Twist, M., van der Steen, M., & van der Kaaij, C. (2023). *Intelligent bestuur verbeeld(t)*. www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/intelligent-bestuur-verbeeldt

Voortbouwend op de vier sturingsvormen hebben het DRIFT en het NSOB een toepassing voor sturing in een transitie context gemaakt: "Sturing in transities: Een raamwerk voor strategiebepaling", Diercks, G., Loorbach, D., van der Steen, M., Scherpenisse, J., Lodder, M., Buchel, S., Notermans, I., Bode, N., & van Raak, R. (2020). drift.eur.nl/nl/publicaties/sturing-in-transities-een-raamwerk-voor-strategiebepaling/

De tussenruimte/ vrije en gebonden ruimte: De interactie tussen het vaststellen van spelregels en het verbeelden van de toekomst in gebiedsprocessen wordt omschreven in een interview met Jannemarie de Jonge en Cees Anton de Vries, dat is gepubliceerd op gebiedsontwikkeling.nu: www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/waarom-vrije-ruimte-nodig-is-voor-uitvoeringskracht-in-gebiedsprocessen/

PRINCIPE 5

Individueel en collectief lerende houden

In deze publicatie wordt kennisproductie onder de loep genomen en een praktijkgerichte benadering bepleit om transdisciplinair werken ten behoeve van transitiekracht bij te zetten in onzekere, dynamische contexten. West, S., van Kerkhoff, L., & Wagenaar, H. (2019). Beyond "linking knowledge and action": towards a practice-based approach to transdisciplinary sustainability interventions. *Policy Studies*, 40(5), 534–555. doi.org/10.1080/01442872.2019.1618810

Dit boek is geschreven vanuit de Zuid-Hollandse werkpraktijk rondom opgavegericht werken. Deze manier van werken heeft overlap met gebiedsgericht werken. Het boek presenteert een model met acht 'ankerpunten' die het opgavegericht werken kenmerken en het geeft hiervan omschrijvingen, praktijkvoorbeelden, valkuilen en het presenteert werkvormen met manieren van werken en leren. Bron: Houtkamp, R. P., Ruijters, M. C. P., & de Vries, C. A., (2019) Opgavegericht Teamleren. Boom.

PRINCIPE 6

Richt je op de toekomst

Belang van het voorstellen van gewenste toekomst: Moore, M. L., & Milkoreit, M. (2020). Imagination and transformations to sustainable and just futures. *Elem Sci Anth*, 8(1), 081.

Verschillende methoden om participatief met de toekomst van voedselsystemen bezig te zijn: Hebinck, A., Vervoort, J. M., Hebinck, P., Rutting, L., & Galli, F. (2018). Imagining transformative futures: participatory foresight for food systems change. *Ecology & Society*, 23(2).

Christian Salewski analyseert in dit boek de rol van scenario's in ruimtelijke planvorming in Nederland. Hij laat zien hoe scenario's op verschillende manieren ingezet (kunnen) worden, bijvoorbeeld om mogelijkheden te onderzoeken, om een utopisch beeld neer te zetten, als politiek statement, etc. Salewski, C. (2010). Dutch new worlds. *Scenarios in physical planning and design in The Netherlands, 1970-2000*, NAI 010 publishers.

Een voorbeeld hoe verbeelding ingezet werd om perspectieven over toekomst van het landelijk gebied in Brabant te delen en om zo stappen te zetten om die toekomst samen vorm te geven. Bron: Wits, E. (2024), Beelden als bouwstenen

voor een duurzame toekomst op het platteland, Platform31, beschikbaar via: www.platform31.nl/artikelen/beelden-als-bouwstenen-voor-een-duurzame-toekomst-op-het-platteland/

PRINCIPE 7

Gebieden zijn niet van papier

Wanneer een gebiedsproces resulteert in 'een schop in de grond' is er vaak sprake van een gebiedsontwikkeling. Een overheid speelt soms een actieve rol in gebiedsontwikkelingen waarbij zij grond aankoopt en exploiteert. Ze kan ook een faciliterende rol spelen waarbij de grond in eigendom van private partijen is en zij de randvoorwaarden voor ontwikkelingen stelt. Hoe dit werkt wordt uitgelegd in de 'Handreiking om vertraging in de woningbouw te voorkomen met grondbeleid': Boesveld, M. en de Zeeuw, F. (2022) Handreiking om vertraging in de woningbouw te voorkomen met grondbeleid, In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Beschikbaar via: www.volks-huisvestingnederland.nl/actueel/nieuws/2022/04/01/handreiking-om-vertraging-in-de-woningbouw-te-voorkomen-met-grondbeleid Er is ook een artikel over deze handreiking gepubliceerd: de Zeeuw, F. (2022) Hoe gemeenten ook met faciliterend grondbeleid tempo kunnen maken. Beschikbaar via: www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/hoe-gemeenten-ook-met-faciliterend-grondbeleid-tempo-kunnen-maken/

Verdienvermogen is voordeligmiddel voor transitie, ook in het landelijk gebied. Zonder verdienvermogen wordt er geen daadwerkelijke verandering gerealiseerd. Dit toegenaklijke onderzoeksrapport legt de noodzaak uit en het geeft concrete handvatten om verdienvermogen in kringlooplandbouw een stevige positie te geven in gebiedsgericht werken. Bron: Beers, P. J., Veghel, L. V., Hahn, M., Kouwenhoven, G. A. M., Methorst, R. G., & Punt, M. (2024). Kennis voor verdienvermogen.

Verder met gebiedsgericht werken

Institutionele leegte wordt in de internationale literatuur aangeduid met 'institutional void'. (De Nederlandse) Maarten Hajer heeft hier invloedrijk werk over geschreven. Hij geeft aan dat er nieuwe manieren van beleid maken ontstaan als reactie op veranderende omstandigheden en op een nieuwe politieke ruimte met versnipperde macht. Bron: Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy Analysis and the Institutional Void. *Policy Sciences*, 36(2), 175–195. doi.org/10.1023/a:1024834510939

Recenter hebben Ellen van Bueren en Bram Klievink een Nederlands artikel geschreven waarin zij het belang van het begrip 'institutionele leegte' uitleggen en opnieuw onder de loep nemen. Bron: Van Bueren, E., & Klievink, B. (2017). Institutionele leegte: nieuwe bronnen, nieuwe uitdagingen. *Bestuurskunde*, 26(3), 3-14.

Thomas Oudman schreef in 2023 een betoog voor verweving van landbouw en natuur, getiteld 'uit de shit'. Hij gaat in op de geschiedenis en de rol die boeren van origine spelen als natuurbeheerders. Hierbij lopen 'cultuur' en 'natuur' geregeld in elkaar over. Bron: Oudman, T. (2023) *Uit de shit: een pleidooi voor minder boeren en minder vee*. De Correspondent.

Naast het werk van Oudman zijn er meerdere inspirerende boeken die perspectief bieden op de manier waarop we de landbouw anders kunnen inrichten in Nederland, twee inzichtelijke boeken zijn:

- van der Ploeg, J. D. (2023). *Gesloten vanwege stikstof: Achtergronden, uitwegen en lessen*. Noordboek.
- Smit, M. (2022). *Naar een duurzame landbouw in 2040. Een nieuw perspectief*. Kolisko.

EMPIRISCHE BRONNEN

Keynote "Josette" voor de Transitiewerkplaats van de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht. Wat het verhaal van Josette ons vertelt over KPIs en verhalend onderzoek. 10th October 2024. Marleen Buizer. ruralsociology-wageningen.nl/

Daarnaast kwamen de inzichten tot stand door sessies, interviews en gesprekken die gehouden werden tussen juni 2023 en november 2024.

- 7 interviews en 8 gesprekken met medewerkers van de Provincie Zuid-Holland
- 6 interviews met agrariërs
- 7 interviews en 4 gesprekken met onderzoekers, adviseurs en procesbegeleiders
- 12 interviews en 1 gesprek met medewerkers van gemeenten, waterschappen, het Rijk en andere provincies
- 5 interviews met vertegenwoordigers van natuurorganisaties
- 5 interviews met overige belanghebbenden in gebiedsprocessen
- 7 sessies met medewerkers van de Provincie Zuid-Holland bijgewoond door een of meerdere onderzoekers
- 2 sessies met betrokkenen (bestuurlijke partijen, boeren) in het IBP Veenweide
- 8 reflectieverslagen van bijeenkomsten georganiseerd door gebiedsactoren over gebiedsgericht werken in de ZH-PLG gebieden bijgewoond door een of meerdere onderzoekers
- 6 reflectieverslagen van landelijke leerbijeenkomsten georganiseerd door leernetwerken over gebiedsgericht werken bijgewoond door een of meerdere onderzoekers



