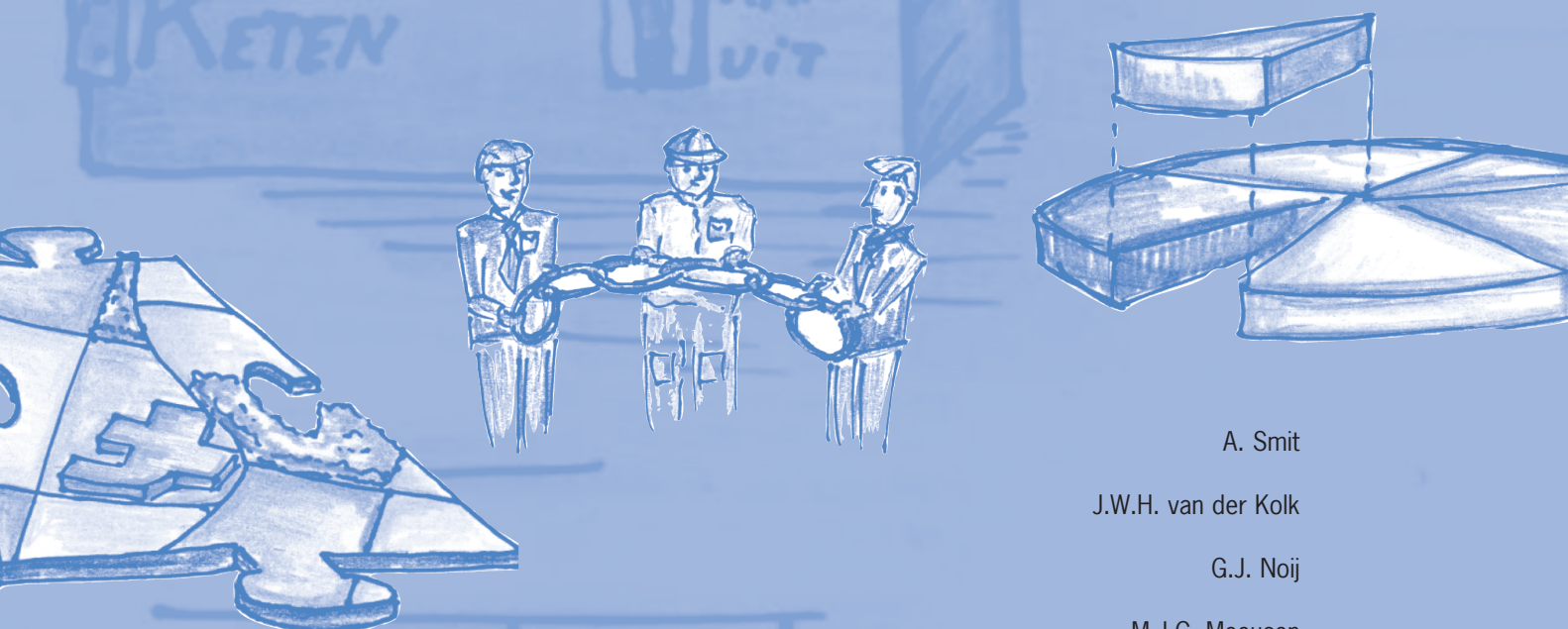


Duurzame landbouw in een schakelkast



A. Smit

J.W.H. van der Kolk

G.J. Noij

M.J.G. Meeusen

REFERAAT

Diverse benaderingen helpen bij het denken over transitie naar duurzame landbouw. In deze rapportage worden de sectorale benadering, de ketenbenadering en de ruimtelijke benadering naast elkaar gezet, waarbij wordt aangegeven wat sterke punten zijn en waar ze tegen grenzen aan lopen. Vervolgens is gekeken een integrale benadering het meest passend is om te komen tot paden richting duurzame landbouw. Dit blijkt niet het geval. Het lijkt erop dat het meeste rendement kan worden behaald als in de eerste fase van een transitieproces alle drie de benaderingen tegelijk worden betrokken in het proces, terwijl er in latere fases kan worden geschakeld tussen de benaderingen.

© 2004 Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door € 10,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 1081. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2004 Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte
Postbus 47, NL-6700 AA Wageningen.
Tel.: (0317) 47 47 00; fax: (0317) 41 90 00; email: info@alterra.nl

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Dit project is uitgevoerd binnen het thema "Strategische verkenningen voor duurzame landbouw" van het programma "Milieuplanbureaufunctie" (P385).
Projectnummer 230956.01

Aanleiding

Aanpak

3P-analyseskader + tijd/schaal-as

Beschrijving en vergelijking van de benaderingen

Ketenbenadering

Sectorale benadering

Ruimtelijke benadering

Vergelijking van de benaderingen

Toepassen van de benaderingen

Transitieproces

Plaats van de benaderingen binnen het transitieproces

Conclusies/Tot slot

Literatuur

Bijlage

Duurzame landbouw in een schakelkast

A. Smit

J.W.H. van der Kolk

G.J. Noij

M.J.G. Meeusen

Aanleiding	
Aanpak	
3P-analysekader + tijd/schaal-as	59
Beschrijving en vergelijking van de benadering	
Ketenbenadering	
Sectorale benadering	
Ruimtelijke benadering	
Vergelijking van de benaderingen	
Toepassen van de benaderingen	
Transitieproces	
Plaats van de benaderingen binnen het transitieproces	
Conclusies/Tot slot	
Literatuur	
Bijlage	
Inhoud	
Samenvatting	
1. Inleiding	
1.1 Aanleiding	9
1.2 Aanpak	9
1.3 3P-analysekader + tijd/schaal-as	10
2. Beschrijving en vergelijking van de benadering	
2.1 Inleiding	12
2.2 Ketenbenadering	12
2.3 Sectorale benadering	15
2.4 Ruimtelijke benadering	18
2.5 Vergelijking van de benaderingen	20
3. Toepassen van de benaderingen	
3.1 Inleiding	27
3.2 Transitieproces	28
3.3 Plaats van de benaderingen binnen het transitieproces	29
3.4 Conclusies/Tot slot	32
Literatuur	35
Bijlage	37

Samenvatting

Doel van de studie

Diverse benaderingen helpen bij het denken over transitie naar duurzame landbouw. In deze rapportage worden er drie naast elkaar gezet, te weten de sectorale benadering, de ketenbenadering en de ruimtelijke benadering. Gekeken wordt waar deze benaderingen hun sterke punten laten zien en waar de benaderingen tegen grenzen aan lopen. Vervolgens is gekeken of - gegeven die sterke en zwakke punten - een integrale benadering het meest passend is om te komen tot paden richting duurzame landbouw. Specifieke aandacht is besteed aan de krachten achter de benadering: welke actoren en motieven zijn sturend? Welke sturingsmogelijkheden zijn er? Vooral de rol van de overheid - als financier van het onderzoek - is daarbij belicht.

Duurzaamheid is triple-P voor "hier en nu" en "elders en later"

Om de benaderingen te kunnen positioneren is het begrip "duurzaamheid" eerst nader gepositioneerd. Gekozen is voor een tweetal concepten, dat tezamen het begrip "duurzaamheid" inhoud geeft. Eerst het triple-Pconcept, waar (evenwichtige) aandacht voor *people* (sociaal-cultureel), *planet* (milieu) en *profit* (economie) centraal staat. Vervolgens is daar een tijd- en regiodimensie aan

toegevoegd. Een balans voor *people*, *planet* en *profit* voor "hier" en "nu", maar ook voor "elders" en "later".

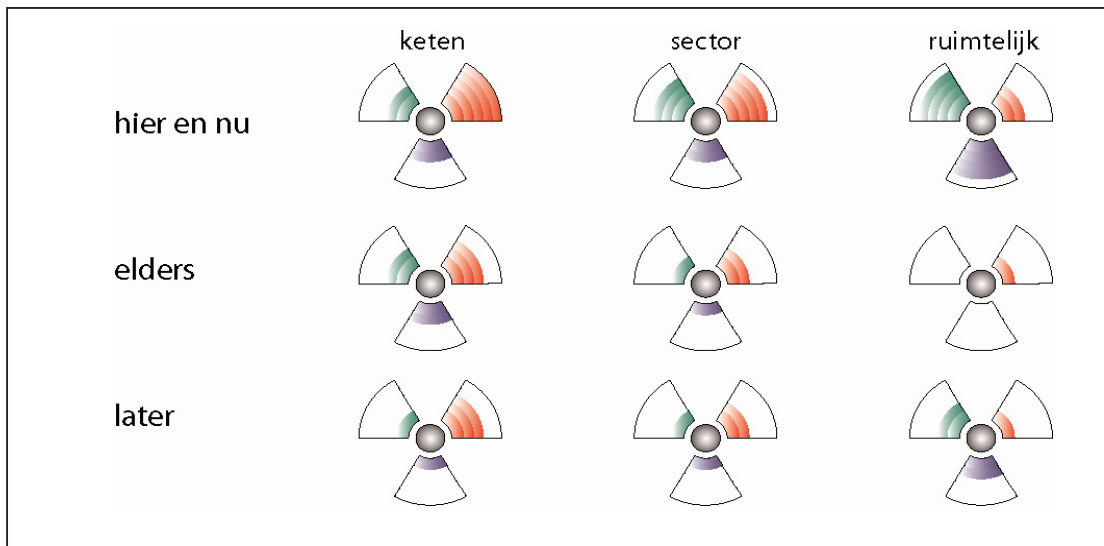
Drie verschillende benaderingen, verschillend aangestuurd door verschillende actoren

De drie benaderingen worden aangestuurd door verschillende motieven en actoren. Daarmee laten ze ook verschillende accenten zien op de triple-P en "hier en nu" en "elders en later". De *ketenbenadering* gaat uit van de productieketen en wordt gedreven door een gedeeld economisch belang. Partijen werken met elkaar samen in een keten vanwege het economische belang van ieder afzonderlijk; de gedachte is dat samen - in ketenverband - de economische voordelen per schakel groter zijn dan wanneer ieder voor zich afzonderlijk handelt. De *sectorale benadering* vloeit voort uit de organisatievorm van de landbouw van oudsher. Een sectorale benadering helpt wanneer problemen gezamenlijk worden erkend en gevoeld en een gezamenlijk gekozen oplossing meerwaarde biedt ten opzichte van oplossingen per individueel bedrijf. Denk aan technische innovatie gericht op productieverhoging, kwaliteitsverbetering en coordinatie en afstemming van activiteiten. De *ruimtelijke benadering* gaat uit van de omgeving zoals die door

de bewoners wordt beleefd. Productieprocessen moeten de ruimte delen met andere functies. Diverse belangen moeten daarbij tegen elkaar worden afgewogen, waarbij rekening moet worden gehouden met de specifieke eigenschappen van een regio, zowel in fysisch als in sociaal opzicht.

..... *En uiteenlopende accenten op duurzaamheid*
Mede als gevolg van de verschillende aansturing laten de benaderingen verschillende accenten op het duurzaamheidsvraagstuk zien. In figuur 1 is dit in beeld gebracht.

De economische drijvende kracht van de ketenbenadering en de sectorbenadering komt terug in de nadruk op het aspect *profit*. De aandacht voor omgeving en afweging van belangen, zoals deze in de ruimtelijke benadering sterk zijn vertegenwoordigd, komt terug in *people* en *planet*. In het "hier en nu" zijn de aandachtspunten per benadering verschillend, maar over de benaderingen heen wel redelijk vertegenwoordigd. De aandacht voor "elders" en "later" is aanzienlijk kleiner, hoewel er wel degelijk uitzonderingen zijn. De ketenbenadering heeft oog voor "elders" en "later", vooral vanuit de economische en markt-



Figuur 1. Aandacht voor de drie P's, voor "hier", "nu", "later" en "elders" per benadering. De aandacht van een benadering wordt weergegeven door de mate van vulling van het compartiment. Rood: profit; blauw: People; groen: Planet.

tionals zijn - per definitie - strategisch gericht op de toekomst en op de hele wereld. De mate waarin daarbij ook aandacht is voor duurzaamheidsaspecten is afhankelijk van internationale verdragen (overheid) en van de invloed van NGO's via de consument. De sectorale en ruimtelijke benadering lijken in het algemeen weinig aandacht te hebben voor problemen "elders", dat wil zeggen buiten Nederland of de EU in het geval van de sector, en buiten de regio in het geval van de ruimtelijke benadering. De aandacht voor "later" verschilt ook per sector, maar is veelal gericht op economische duurzaamheid samenhangend met het voortbestaan van het bedrijf voor de volgende generatie. De aandacht van de actoren in de ruimtelijke benadering voor *people* en *planet* is sterker in het heden, hoewel juist vanuit de ruimtelijke benadering oplossingen worden gezocht die een sterke invloed hebben op de inrichting van het landschap en de ontwikkeling van infrastructuur. Die aspecten zijn zeer sterk op een lange termijn ("later") gericht. *Profit* komt in de ruimtelijke benadering tot uitdrukking in de belangen van en geschiktheid voor productiefuncties. Dit regionaal economisch belang wordt in het maatschappelijk proces afgewogen tegen de belangen die gekoppeld zijn aan de omgevingskwaliteit voor de bewoners. Het zal van het belang van de productiefunctie en van de concurrerende belangen binnen de betreffende

regio afhangen in welke mate *profit* naar voren komt.

Niet integreren, maar schakelen tussen benaderingen

Gegeven de verschillende aansturingen, motivaties, drijvende krachten en netwerken lijkt het zinvol om alle drie benaderingen in de fase van "probleemperceptie" en "toekomstbeelden" een plaats te geven. In deze beide fasen is het van grote betekenis om zo breed mogelijk draagvlak te hebben voor de ervaren problemen en voor de bijpassende oplossingen en toekomstbeelden. Het verdient dan aanbeveling om breder te kijken dan alleen het netwerk dat hoort bij een bepaalde benadering. In de daarop volgende fasen - nadat de toekomstbeelden zijn geformuleerd - , waarbij het aankomt op de uitwerking van de toekomstbeelden, de R&D-ontwikkeling en implementatie is een accent op een van de benaderingen wellicht zinvol. Daarbij wordt grote alertheid van de regiehouder van het transitieproces gevraagd, om waar nodig en zinvol over te schakelen naar een andere benadering, die een aanvullend licht werpt op de bijdrage aan de toekomstbeelden. De regiehouder wordt gevraagd te schakelen tussen benaderingen.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Denken over transitie naar duurzame landbouw kan via verschillende wegen. In deze rapportage worden drie benaderingen naast elkaar gezet, te weten de sectorale benadering, de ketenbenadering en de ruimtelijke benadering. De eerste benadert duurzaamheid vooral vanuit de primaire productie, terwijl de tweede de complete productieketen in beschouwing neemt en de derde juist vanuit een ruimtelijke insteek de landbouw binnen een regio beziet. Een zogenaamde "integrale" benadering duikt zo nu en dan ook op in de literatuur en in discussies, maar deze blijkt veelal nog weinig concreet omschreven. In deze rapportage wordt beantwoord hoe deze drie benaderingen toegepast kunnen worden in het streven om te komen tot duurzame landbouw. Ook wordt gekeken naar de wens en mogelijkheden om een integrale benadering te formuleren. De overheid - financier en opdrachtgever van dit onderzoek - wenst meer inzicht in de voor- en nadelen van de verschillende benaderingen voor het bereiken van duurzame landbouw. Daarbij wil ze handvatten om te komen tot een vergelijking en mogelijk zelfs integratie van de benaderingen. De sturingsmogelijkheden en aangrijpingspunten van de overheid voor veran-

deringen richting duurzame landbouw zijn daarbij mede bepalend voor de meerwaarde van de benaderingen.

1.2 Aanpak

Het project had als doel inzicht te geven in de voor- en nadelen van de keten-, sector- en ruimtelijke benadering met het oog op duurzame landbouw in Nederland; liefst gepositioneerd in een kader waarin de samenhang en de verschillen tussen de benaderingen duidelijk gemaakt konden worden. Een tweede doel was het geven van inzicht in de sturingsmogelijkheden van de nationale overheid.

In het project heeft een groot accent gelegen op interactie met (ervarings)deskundigen. Er is gekozen voor een tweetal vormen van interactie met (ervarings)deskundigen, te weten (a) "interviews" door het projectteam met twee ervaringsdeskundigen per benadering en (b) interactief overleg met de klankbordgroep, waarin beleid was vertegenwoordigd. Deze interactieve samenwerking heeft een belangrijke plaats ingenomen om te komen tot uitwisseling van informatie.

Er is een drietal interviews gehouden met iedere

keer een tweetal (ervarings-)deskundigen. Ieder interview had een bepaalde benadering als uitgangspunt. De genodigden waren betrokken bij de benadering. Tijdens de interviews werden de verschillende vragen uit het analysekader voor duurzame landbouw (Brouwer et al., 2003) als leidraad gekozen: wat, waarom, waar, hoe en hoeveel. Aan de hand van de interviews en enige aanvullende informatie van websites en nota's zijn de benaderingen kort beschreven (hoofdstuk 2).

Het project werd intensief begeleid door een klankbordgroep (samenstelling zie bijlage). Bij de aanvang van het project zijn samen met de klank-

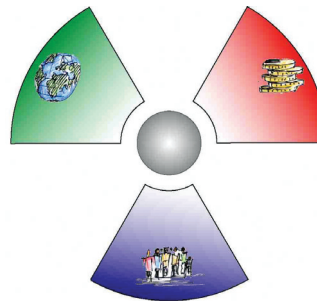
bordgroep de projectdoelen vastgesteld. In een later stadium van het project is samen met deze groep getracht de drie verschillende benaderingen toe te passen voor verschillende situaties. Daarvoor is de workshop als werkvorm gekozen. De resultaten daarvan zijn verwerkt in het hoofdstuk over de toepassing van de benaderingen (hoofdstuk 3).

1.3 3P-analysekader + tijd/schaal-as

Voor de vergelijking en beoordeling van de benadering is gezocht naar een kader. Er is gekozen voor het 3P-kader. Deze 3P's vertegenwoordigen de verschillende aspecten van duurzaamheid:

Planet (Ecologie)

- Instandhouding natuurlijke hulpbronnen (land, water, koolstof)
- Biodiversiteit van flora en fauna
- Milieukwaliteit en ecologische functies



Profit (Economie)

- bedrijfsinkomen
- werkgelegenheid
- bijdrage aan Bruto Nationaal Product

People (Sociaal-cultureel)

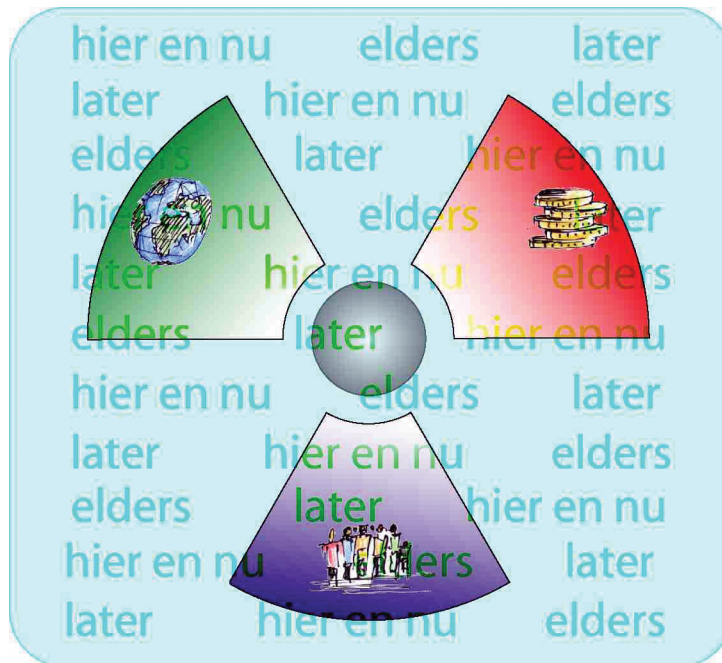
- beleving van natuur en landschap
- voedselveiligheid en metakwaliteit van voedsel
- sociale cohesie en leefbaarheid

Figuur 1.1 Enkele trefwoorden bij aspecten van duurzaamheid.

People (sociaal-cultureel), *Planet* (ecologie) en *Profit* (economie). Deze 3P's kunnen nader worden omschreven met trefwoorden (van der Kolk et al., 2004), zoals in figuur 1.1 is gedaan.

In de duurzaamheidsanalyse van de Nederlandse overheid (VROM, 2001) wordt ook de factor tijd (nu of later) en de factor afstand (hier of elders) in beschouwing genomen. Hiermee wordt naar tijd en ruimte geschaald. Hierbij moet worden gedefinieerd of de effecten op de korte termijn

(direct of binnen enkele jaren) dan wel op langere termijn (decaden of generaties) van belang zijn. Voor het ruimtelijke aspect geldt een differentiatie naar lokale, nationale en mondiale effecten. Met de twee concepten (3P en tijd- en afstandsdimensie) ontstaat een 'duurzaamheidsmatrix' die is gebruikt voor het onderling vergelijken van de benaderingen en het benoemen van de sterke en zwakke kanten van de benaderingen.



2. Beschrijving en vergelijking van de benaderingen

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de verschillende benaderingen toegelicht. De benaderingen zijn beschreven op basis van vooral de drie interviews met (ervarings)deskundigen (zie paragraaf 1.2). Het is niet de bedoeling geweest om uitputtend de benaderingen uit te werken; het gaat hier om de belangrijkste aspecten van de benaderingen in relatie tot duurzaamheid. Eerst wordt daartoe de kern van de benadering kort omschreven, waarna enkele specifieke kenmerken van de benadering volgen. Vervolgens wordt ingegaan op de relatie met het thema "duurzaamheid", waarbij wordt gekeken waar op dit moment accenten lig-

gemaakt tussen de benaderingen, waarin de sterke en zwakke punten en de toepasbaarheid bij verschillende problemen als uitgangspunt zijn genomen.

2.2. Ketenbenadering

Kern en kenmerken

Wanneer vanuit de afnemer van het eindproduct (de consument, detailhandel) of het product zelf wordt gedacht, worden de wensen en behoeften van de vrager vertaald naar activiteiten van schakels in een voortbrengingsketen (marktactoren, ketenpartijen). Het bereiken van duurzaamheid

SAMEN WERKEN VOOR WINST EN KWALITEIT

gen; op *people, planet* of *profit*? En waar ligt de focus: op het hier-en-nu of wordt ook elders-en-later meegenomen? Een essentieel element daarbij is de wijze van aansturing. Verder is er aandacht voor de relatie met andere benaderingen en voor sterke en zwakke punten.

Nadat de benaderingen afzonderlijk zijn beschreven, wordt er in paragraaf 2.5 een vergelijking

wordt vooral door de vraag gestuurd. Het gaat hier om een ketenbenadering.

Aansturing, motieven, drijvende krachten

Partijen werken met elkaar samen in een keten vanwege het economische belang van ieder afzonderlijk; de gedachte is dat samen - in ketenverband - de economische voordelen per schakel groter zijn dan wanneer ieder voor zich afzonder-

lijk handelt. Economisch belang is dus de belangrijkste drijfveer. Waar de sturende rol van de primaire producenten relatief gering is, zijn vooral de wensen van consumenten en afnemers leidend. NGO's kunnen daar indirect invloed op uitoefenen; zij kunnen het aankoopgedrag van de consument beïnvloeden: zij signaleren problemen (3P's) en informeren consumenten en burgers. Ketenpartijen zijn in tweeërlei opzicht actief rond-



om duurzaamheid: (a) inspelen op de wensen teneinde marktaandeel en marktprijs te kunnen verhogen (b) inspelen op de wensen teneinde het risico van beschadiging van een imago te minimaliseren. Zo is te constateren dat vooral de voedingsmiddelenindustrie en supermarkten die een imago hoog te houden hebben actief zijn in

duurzaamheid. Zij willen niet het risico lopen dat er een smet(je) op hun imago komt. De overheid heeft daarbij de rol van het formuleren van een bottom-line voor duurzaamheid. Veelal stellen de NGO's die (aanvullende) duurzaamheidseisen.

Bijdrage aan duurzame landbouw

De landbouw wordt in ketenverband veelal gezien als de producent van de grondstoffen voor food en non-food. Het is de basis - de eerste schakel - in de productieketen, waarna andere schakels volgen. Deze andere schakels verwerken de producten en zorgen ervoor dat ze bij de eindverbruiker komen.

De afnemer en de detailhandel spelen een grote rol in de duurzaamheidsdiscussie. Denk aan EUREP-GAP, een initiatief van de Europese grootwinkelbedrijven, om invulling te geven aan duurzaamheid. Gezien de internationale marktaansturing en economische drive van partijen om in ketenverband met elkaar samen te werken is de duurzaamheidsfocus vooral gericht op thema's die hier, nu en elders spelen. Elders heeft betrekking op "ergens anders dan waar de consument zit", maar wel in de directe omgeving van één van de schakels in de keten; de aandacht voor "elders" heeft dus direct verband met de locatie van de verschillende ketenactiviteiten. Denk aan de arbeidsomstandigheden van bananenplukkers of koffietelers. Actoren in de keten hebben

belang bij een level playing field, aan internationale afspraken om oneigenlijke concurrentie te voorkomen ("wat hier niet mag, mag elders ook niet").

Onduurzaamheid in de (food)ketenverband wordt - anno 2004 - vooral gezien in de thema's: te hoog energie gebruik, te grote afval stromen en te veel transport. Economische duurzaamheid is daarbij een voorwaarde. Zonder dit laatste aspect zal geen van de andere thema's aandacht krijgen.

Keurmerken kunnen een voortrekkersrol en aanjaagfunctie hebben; bij keurmerken ligt vaak het accent op een (cluster) van duurzaamheidsissue(s). Duurzaamheidsissues in ketenverband worden in keurmerken en brand-names verankerd. Bij keurmerken kan gedacht worden aan Max Havelaar (inkomens - *people*), AgroMilieukeur (*planet*) en EKO-keurmerk (*planet*). De marktomvang is vaak kleiner - zeker in vergelijking met de marktomvang van de grotere brandnames (Douwe Egberts, Unox, Albert Heyn). De brand-names hebben betrekking op een veel grotere markt en hebben een groter potentieel. Zij geven veelal invulling aan duurzaamheid door de ontwikkelingen rondom de keurmerken te volgen en de normstelling van de keurmerken - in afgezwakte vorm - over te nemen.

Relatie met andere benaderingen

De sectorale benadering heeft bijna vanzelfsprekend een relatie met de ketenbenadering. De sector is immers meestal de eerste schakel van de productieketen, waardoor veel activiteiten in sectoren worden aangestuurd door de eindgebruiker en consument. Een voorbeeld van een sectorale uitwerking van vraaggestuurde ontwikkelingen is de opzet van het sectorale keurmerk voor vlees: IKB-PVE. De aansturing vanuit de keten kan zo sterk zijn dat sectoren zich "geketend" voelen. Via een sectorale benadering kan hier tegengas gegeven worden. Sommige actoren zien kans om regionale waarden (landschap, herkomst, ambachtelijkheid) te verwaarden in streekproducten. In streekproducten komen de ketenbenadering en de regionale benadering bij elkaar. Immers daar wordt een bepaald aspect van de ruimtelijke kwaliteit, namelijk de beleving van de streek, vermarkt richting de consument.

Sterke en zwakke punten

De benadering sluit aan bij de huidige marktaansturing (vraaggestuurd) en heeft om die reden een grote potentie. De consument kan via het aankoopgedrag de duurzaamheidseisen bepalen, de overheid kan invloed uitoefenen via regelgeving. Ook kan de internationale oriëntatie van de ketens worden genoemd; daarmee kan duurzaamheid "automatisch" ook voor "elders" van

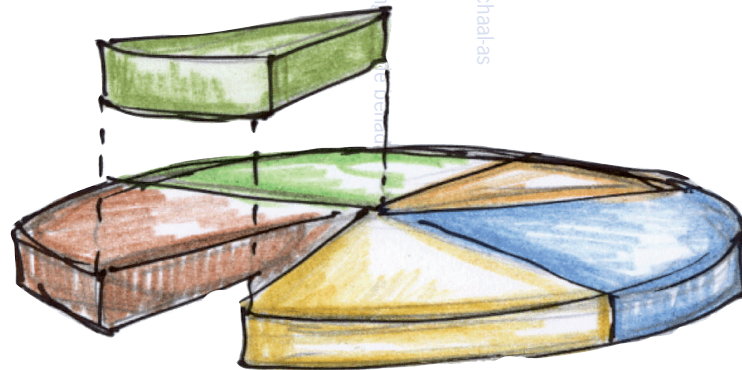
betekenis zijn; duurzaamheid blijft niet beperkt tot de eigen regio of omgeving. Daartegenover staat het zwakke punt dat er een sterke afhankelijkheid is van (enkele, grote) bedrijven in de keten. En bovendien wordt duurzaamheid alleen ingevuld voor die thema's die NGO's en consumenten aankaarten. De aspecten die minder aandacht hebben blijven buiten beschouwing. Ook (of liever: als gevolg daarvan) zijn de sociaal-culturele en kwaliteitsaspecten gerelateerd aan de directe omgeving van de schakels minder in beeld.

2.3. Sectorale benadering

Kern en kenmerken

Wanneer sterk vanuit een primaire productiesector wordt gedacht en gehandeld, wordt veelal gesproken over een sectorale benadering. De sectorale benadering denkt vanuit een enkele schakel in de keten, namelijk de primaire produc-

tuur. De aanpak van en keuze voor duurzaamheidskwesties kan per sector verschillen.



Aansturing, motieven, drijvende krachten

De aandacht voor (lokale, nationale en internationale) milieu-effecten (*planet*) en ook sociaal-ethische aspecten (*people*) worden nu nog sterk door de overheid gestuurd, maar de overheid legt de verantwoordelijkheid meer en meer bij de ondernemers zelf. Ondernemers moeten zelf ver-

tieschakel. De sector is de verzameling verspreid liggende individuele bedrijven die een vergelijkbaar product leveren. De primaire productie wordt veelal onderverdeeld in een 16-tal sectoren. Kern van de benadering is het primaire bedrijf als systeem, met de ondernemer aan het

antwoordelijkheid nemen en meer en meer wordt via de keten gestuurd. Tot op zekere hoogte faciliteert de overheid hier bij het zoeken naar oplossingen.

Vaak wordt gekozen voor een sectorale benadering wanneer problemen gezamenlijk worden

VAN SAMEN STERK NAAR EENHEID IN VERSCHIEDENHEID

erkend en gevoeld en een gezamenlijk gekozen oplossing meerwaarde biedt ten opzichte van oplossingen per individueel bedrijf. In de periode na de Tweede Wereldoorlog toen alles gericht was op vergroting van de productie en het aanbod, is de Nederlandse landbouw langs de sectorale aanpak sterk tot ontwikkeling gekomen. In de huidige periode, waarin de vraag meer sturend is, is er meer behoefte aan diversiteit van ketens; het accent op het gemeenschappelijk belang is minder groot en vanzelfsprekend. De sectorale benadering is zeker niet automatisch en vanzelfsprekend de meest passende aanpak voor de verdere ontwikkeling van (duurzame) landbouw, maar voor bepaalde vraagstukken blijft het aantrekkelijk om op sectorniveau naar oplossingen te zoeken. Denk aan problemen die een technische innovatie nodig hebben. Denk ook aan vraagstukken van productieverhoging, kwaliteitsverbetering of vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, maar ook het ontwikkelen van nevenfuncties. Via een sectorale aanpak kan aan coördinatie en professionalisering worden gewerkt, hetgeen een hoger rendement op kan leveren, dan wanneer bedrijven dat op individueel niveau aanpakken.

Bijdrage aan duurzame landbouw

Landbouw wordt veelal gezien als leverancier van voedingsmiddelen en grondstoffen, maar daar-

naast ook meer en meer als basis voor de uitvoering van nevenfuncties.

In de interviews worden alledrie P's als aandachtspunt van de sectorale benadering genoemd. In Nederland worden voor bepaalde sectoren de economische vooruitzichten die samenhangen met de ontwikkelingen op de wereldmarkt als zorgwekkend gezien (*profit*), maar ook milieuproblemen, die nauw samenhangen met de primaire productie (gewasbeschermingsmiddelen, nutriëntenemissies, stank en ammoniak) worden genoemd (*planet*) en de beschikbaarheid van arbeid (*people*) en het imago van de landbouw. Deze duurzaamheidsvraagstukken vragen - volgens de geïnterviewden uit de sectorale benadering - ook om een sectorale aanpak; het zijn vraagstukken die voor groeien van bedrijven actueel zijn, daarbij mede aangestuurd door de afnemers. Het zijn problemen die vooral de primaire bedrijven raken - en minder door andere (markt)partijen wordt gevoeld. Bij de primaire bedrijven ligt dan ook de noodzaak en verantwoordelijkheid om deze problemen op te pakken. Aangezien deze problemen een bedrijfsoverschrijdend karakter hebben is de sectorale benadering hier de meest passende aanpak. De aandacht van de sectorale benadering gaat vooral uit naar het hier (nationaal niveau) en nu (actuele problemen) en richt zich in mindere mate op "later" en "elders".

Relatie met andere benaderingen

Zoals beschreven is anno 2004 de aansturing rondom duurzaamheid veelal vanuit de keten en de overheid. Bepaalde duurzaamheidsvraagstukken worden vooral gevoeld door alleen de eerste (productie) schakel in de keten en minder door andere partijen in de keten. Denk bijvoorbeeld aan een vraagstuk als het voortbestaan van de primaire sector in Nederland. Voor dergelijke - sectoraal gevoelde - problemen ligt het accent op de sectorale aanpak. Ook kan een sectorale aanpak de meest passende zijn bij de uitwerking en invulling van de wensen van afnemers en ketenpartijen; zij kan dus goed volgen op de aansturing vanuit de keten.

In essentie verschuift de macht van de sector uit de tijd dat alle neuzen dezelfde kant opstonden voor optimalisering van de productie (samen sterk) enerzijds naar de keten die diversificatie vraagt van prijs, kwaliteit en hoeveelheid (verscheidenheid) en anderzijds naar bewoners in de omgeving van bedrijven die de diverse randvoorwaarden van de productie meer en meer bepalen. De relatie met de ketenbenadering en de ruimtelijke benadering wordt daarmee steeds sterker.

Sterke en zwakke punten

De sectorale benadering biedt een bredere basis voor de ontwikkeling van technische maatregelen

die aansluiten bij wensen van afnemers en overheden. Het verleden heeft laten zien dat via de sectorale benadering met een sterke koppeling aan onderzoek veel bereikt kan worden aan innovatie en vooruitgang. Dit biedt mogelijkheden om wensen ten aanzien van duurzaamheid invulling te geven. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat er een risico bestaat dat de verschillende sectoren teveel gericht zijn op hun eigen sector en niet of minder aansluiting zoeken met andere sectoren. Verder is er het risico dat de sector alleen 'sector-breed-gedragen' oplossingen kan uitwerken, hetgeen een risico inhoudt aangaande de voortgang en gevraagde diversificatie. De sector is een groep bedrijven die verschillen qua ontwikkelingstempo en toekomstperspectief; het is niet vanzelfsprekend dat de voortgang wordt bepaald door degene met het hoogste ontwikkelingstempo en het meeste toekomstperspectief. De aanspreekpunten van de sectoren (LTO, vakgroepen) spreken veelal namens de hele sector, waardoor zij mogelijk niet altijd kunnen differentiëren en de belangen van enkele innovatoren ondersteunen.

Zoals eerder genoemd hebben actoren vanuit de sector zelf niet veel initiatief in het transitieproces. De sturing komt vanuit de keten, van de retailers, de verwerkers en de overheid en in de toekomst mogelijk vanuit de regio. Daarnaast worden vanuit de banken en verzekeringsmaat-

schappijen ook steeds meer voorwaarden gesteld aan het waarborgen van continuïteit en het voorkomen van schade.

2.4. Ruimtelijke benadering

Kern en kenmerken

De ruimtelijke (of regionale) benadering kiest een regio of andere ruimtelijke eenheid met zijn bewoners en gebruikers als uitgangspunt en maakt onderscheid tussen gebieden. De juiste begrenzing hangt af van geofysische, ecologische, sociaal-economische en bestuurlijke factoren

Binnen de ruimtelijke benadering richt men zich op een passende combinatie van functies binnen

wege het gebiedenbeleid. De ruimtelijke begrenzing brengt sterke overheidsbemoeyenis met zich mee. De gebiedsgerichte aansturing vindt plaats vanuit de overheid (nationaal, provinciaal of lokaal), maar het proces is voor innovatieve ontwikkelingen in hoge mate afhankelijk van initiatieven van onderop. Kenmerkend voor deze benadering is dat er vele belangen zijn, maar vaak ontbreekt het aan een duidelijke probleemhouder of een georganiseerde groep van individuen die als probleemhouder optreedt. Bestuurskundig is de vraag waar de legitimiteit van beslissingen wordt gewaarborgd, want er is geen regionale democratische entiteit. Overigens is hier ook steeds meer de vraag aan de orde wat de rol van een overheid in deze zou moeten zijn. In toe-

SAMENHANG VOOR SAMENLEVING EN OMGEVING

een gebied en het voorkomen van afwenteling van problemen tussen functies als gevolg van het ontbreken van wederkerigheid. Vragen in dit verband zijn: "Welke (combinaties van) functies horen in welk gebied?", "Welke gebiedsdelen zijn het meest geschikt voor welke functie(s)", "Welke functies passen wel en niet bij elkaar?"

Aansturing, motieven, drijvende krachten

Binnen Nederland is de regionale schaal (tussen gemeente en provincie) het meest relevant van-

nemende mate wordt "goed burgerschap" gepromoot en uitgewerkt (Wagemans, 2004). Een concept waarin de burger meer betrokken zou moeten zijn en meer verantwoordelijkheid voor zijn directe omgeving draagt. Mensen in een regio, die zich betrokken voelen bij "hun" regio organiseren zich gemakkelijker en weten op regionaal niveau meer te bereiken.

De motieven voor een ruimtelijke benadering zijn wederkerigheid en omgevingskwaliteit, aandacht voor elkaar en de omgeving. Sociale cohesie en

verantwoordelijkheid vormen de basis voor het regelen van eigendom, profijt en beheer van de omgeving. Mensen zijn niet alleen producent en consument, maar ook gebruiker en beheerder van de ruimte.



Bijdrage aan duurzame landbouw

Landbouw wordt opgevat als primaire productie, al dan niet in combinatie met enkele andere functies als landschapsbeheer, natuurbehoud, zorg, recreatie. Andere functies hebben of krijgen een plaats naast de primaire productie. De ruimtelijke aanpak is vooral aan de orde in gebieden waar verschillende functies in eenzelfde regio moeten blijven bestaan of ontwikkeld wor-

den. Het gaat om milieukwaliteit en natuurwaarden (*planet*), beleving van regionale identiteit, cultuur-historische waarden en landschap (*people*), beschikbaarheid van diensten en sociale voorzieningen (*people*) en geschiktheid voor productiefuncties die tot uitdrukking komen in regionale economische indicatoren als werkgelegenheid en inkomen (*profit*). De afstemming van functies legt het accent meer op *planet* en *people* dan op *profit*. *Profit* komt tot uitdrukking in de geschiktheid voor productiefuncties is voorwaardenscheppend voor het ontwikkelen van duurzame functies. De ruimtelijke aanpak houdt zich vooral bezig met de effecten van verschillende functies binnen het gebied, dus "hier". Daarbij is "later" in beeld voor zover het te overzien is door de betrokkenen die belang hebben bij het ontwerp, de inrichting en het beheer van het gebied.

Relatie met andere benaderingen

De relatie met de ketenbenadering komt terug in streekproducten en groene ketens: allianties van primaire producenten met bijvoorbeeld de VW of horeca. De sectorale benadering raakt de regionale benadering op punten waar gemeenschappelijke problemen in sectoren worden gesignaleerd en uitgewerkt - op regionale schaal (bijvoorbeeld mestverwerking). Een ruimtelijke benadering voor duurzame landbouw is vooral belangrijk in gebieden waar landbouw economisch relatief

zwak is (grondgebonden/open/extensief) en waar andere maatschappelijke waarden (industrie, woonruimte, recreatie) belangrijk zijn. In gebieden waar juist de landbouw sterk is (intensief/gesloten/geconcentreerd) en overheerst zullen de sectorale en ketenbenadering belangrijker zijn.

Sterke en zwakke punten

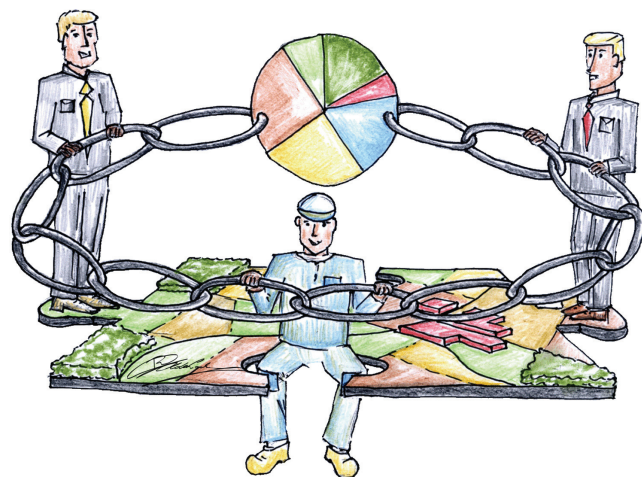
Zwak punt van de ruimtelijke benadering is het ontbreken van een duidelijk aanknopingspunt voor aansturing; er is vaak geen regionale entiteit die het initiatief kan nemen, vaak moet er van onderop initiatief genomen worden of een platform van actoren worden geformeerd. Voor oplossing van problemen is innovatie op regionaal niveau nodig, maar de afzonderlijke actoren denken veelal sectoraal. Bij de puzzel om te komen tot een goede combinatie van functies hoort een ontwerpende in plaats van analytische aanpak als basis voor discussie met mensen in het gebied. Het oplossen van complexe meervoudige problematiek vergt weliswaar betrokkenheid van veel actoren en afstemming van verschillende belangen en verantwoordelijkheden, maar in participatie schuilt het gevaar van reproductie van eerdere ontwikkelingen op basis van afzonderlijke sectorale belangen in plaats van innovatie. De speelruimte die nodig is om innovaties te kunnen bereiken wringt met de sectorale beleids-

doelen van de overheid en van andere actoren. Toch hebben bewoners in het gebied zowel belang bij een goede omgevingskwaliteit als bij werkgelegenheid en sociaal-culturele voorzieningen. Dit stelt hoge eisen aan de totstandkoming van plannen en ontwerpen. De ontsluiting van kennis voor dit type processen is momenteel chaotisch en kent niet de OVO-traditie (onderzoek - voorlichting - onderwijs) van de sectorale benadering en ook niet het reeds geïnstitutionaliseerde kennismanagement ten behoeve van ketens. Er is, kortom, behoefte aan regionaal gecoördineerd kennismanagement.

2.5. Vergelijking van de benaderingen

Kenmerken van de benaderingen

Voor het vergelijken van de benaderingen zijn de beschrijvingen samengevat en met steekwoorden in een schema gezet (tabel 2.1). In de kern zijn



de benaderingen heel verschillend. De ketenbenadering gaat uit van de productieketen en wordt gedreven door een gedeeld economisch belang. De ruimtelijke benadering gaat uit van de omgeving. Productieprocessen moeten de ruimte delen met andere functies. Diverse belangen

moeten daarbij tegen elkaar worden afgewogen, waarbij rekening moet worden gehouden met de specifieke eigenschappen van een regio, zowel in fysisch als in sociaal opzicht. Landbouwbedrijven zijn zowel schakel in een keten als beheerder van de omgeving in een

Tabel 2.1 Enkele kenmerken betreffende aansturing van de verschillende benaderingen

	Ketenbenadering	Sector benadering	Ruimtelijke benadering
Motivatie	Economische belangen Markt	Economische belangen Gezamenlijke aanpak met schaalvoordeel Samen sterk (coöperatieve gedachte)	Omgevingskwaliteit Werkgelegenheid Leefbaarheid Betrokkenheid van bewoners en gebruikers bij een gebied
Aansturing	Vraaggestuurd Wensen consument NGO's signaleringsfunctie Keurmerken als voorloperfunctie Overheid bepaalt de bottom-line	Aanbodgericht Sturing komt van markt of keten en van overheid of regio Steeds minder door de overheid	Veel overheid Daarnaast belangengroepen en NGO's Initiatieven van burgers
Netwerk	Bepaald door schakels in de keten: toeleveranciers, primaire bedrijven, verwerkende industrie, groothandel, grootwinkelbedrijven	Primaire bedrijven georganiseerd in algemene landbouworganisaties en in diverse meer specifieke takorganisaties. Van oudsher goed georganiseerd kennisnetwerk met onderzoek en voorlichting	Sterk wisselend netwerk afhankelijk van betrokken actoren. Relatief veel overheid (gemeente, waterschap, provincie), en NGO's betrokken bij natuur, milieu en landschap
Rol van de mens	Mens is producent, verwerker en consument	Mens is producent	Mens is ruimtegebruiker en – beheerder
Sterk	Vraaggestuurde marktwerking → flexibel inspelen op duurzaamheidsvragen Integratie in de productieketen Wereldschaal Toekomstgericht (markt) Sterke schakels houden vol	Organisatiegraad hoog Kennisnetwerk Technologische ontwikkeling Specialisatie (Vb. glastuinbouw)	Procesgericht Ontwerpde benadering Aandacht voor draagvlak en participatie Verantwoordelijkheid voor mens en omgeving
Zwak	Aandacht voor omgevingskwaliteit en ruimtelijke problemen moeilijk te vermarkten Zwakke schakels vallen af Aandacht voor duurzaamheid afhankelijk van overheid, consument, NGO's. Enkele grote spelers bepalen	Weinig sturingskracht (geketend) Toekomst afhankelijk van keten (markt) en regio (omgevingseisen) Afstemming op de meerderheid, niet op voorlopers Weinig oriëntatie op andere ketens, producten en schaalniveau's	Innovatieve ontwerpen geremd door participatie, daardoor vaak reproductie van eerdere ontwikkelingen Zwakke sturing: geen marktwerking, geen regionale democratische representatie Kennisinfrastructuur (instituties) ontbreken

klein deel van een regio. Van oudsher is de landbouw sectoraal georganiseerd als aanbieder van primaire producten om samen sterker te staan in het krachtenspel van de vrije markteconomie. Het directe omgevingsbeheer (milieu, landschap, water, natuur) speelde bij de belangenbehartiging oorspronkelijk nauwelijks een rol. Inmiddels zijn milieuproblemen ook door de sector opgepakt.

Vooraf bij de vergelijking van de zwakke en sterke kanten van de verschillende benaderingen blijkt dat de benaderingen elkaar iets zouden kunnen bieden. Waar het de sectorbenadering en de ruimtelijke benaderingen ontbreekt aan sturingskracht, is dat juist bij de keten sterk ontwikkeld, terwijl bij de sectorbenadering de kennisuitwisseling goed georganiseerd is en het gebrek daaraan bij de andere benadering juist een zwak punt is. De ruimtelijke benadering onderscheidt zich duidelijk door de grote aandacht voor het proces, waardoor een ontwerpende werkwijze en aandacht voor draagvlak een belangrijke rol spelen. Deze aspecten ontbreken bij de sector- en de ketenbenadering. Uit bovenstaande vergelijking blijkt dat in algemene zin de ene benadering niet beter is dan de andere; het hangt af van de specifieke situatie welke benadering het meest passend is. Voor het oplossen van specifieke duurzaamheidsproblemen kan, afhankelijk van de aard van het probleem, één van de benaderingen (dus) wel de voorkeur hebben.

Aandacht voor People - Planet - Profit

De drie benadering verschillen niet alleen in aansturing en netwerken, maar ook in de aandacht voor de drie P's. Figuur 2.1 laat de verschillen in accenten zien, zoals die voor 2004 gelden; op een ander moment kan de figuur er anders uitzien, kunnen accenten anders komen te liggen. Wellicht overbodig, maar benadrukt wordt dat met deze figuur geen oordeel wordt geveld over de benaderingen; de figuur is bedoeld om inzichtelijk te maken dat accenten verschillen.

De economische drijvende kracht van de ketenbenadering en de sectorbenadering komt terug in de nadruk op het aspect *profit*. De aandacht voor omgeving en afweging van belangen, zoals deze in de ruimtelijke benadering sterk zijn vertegenwoordigd, komt terug in *people* en *planet*. In het "hier en nu" zijn de aandachtspunten per benadering verschillend, maar over de benaderingen heen wel redelijk vertegenwoordigd. De aandacht voor "elders" en "later" is aanzienlijk kleiner, hoewel er wel degelijk uitzonderingen zijn. De ketenbenadering heeft oog voor "elders" en "later", vooral vanuit de economische en marktontwikkelingen op de wereldmarkt. Grote multinationals zijn - per definitie - strategisch gericht op de toekomst en op de hele wereld. De mate waarin daarbij ook aandacht is voor duurzaamheidsaspecten is afhankelijk van internationale verdragen (overheid) en van de invloed van NGO's

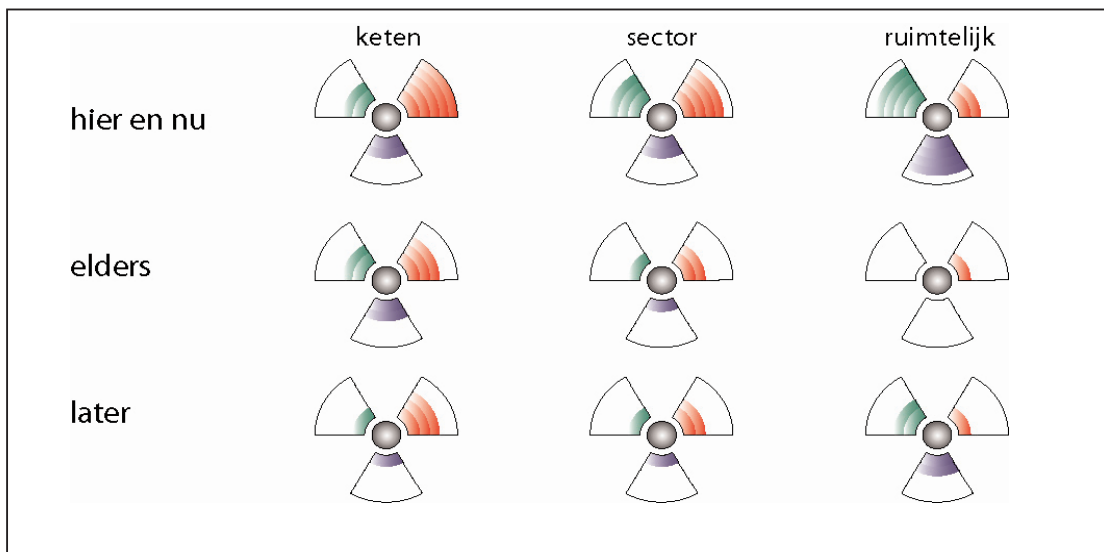
via de consument. De sectorale en ruimtelijke benadering lijken weinig aandacht te hebben voor problemen elders, dat wil zeggen buiten Nederland of de EU in het geval van de sector, en buiten de regio in het geval van de ruimtelijke benadering. Toch zijn er ook sectoren, zoals de bollenteelt en de glastuinbouw, die zo sterk zijn gekoppeld aan een buitenlandse markt, dat de uitwerking van een sectorbenadering voor duurzame landbouw voor die sectoren ook effect heeft op "elders". De aandacht voor "later" verschilt ook per sector, maar is veelal gericht op economische duurzaamheid samenhangend met het voortbestaan van het bedrijf voor de volgende generatie. De aandacht van de actoren in de ruimtelijke benadering voor *people* en *planet* is sterker in het heden, hoewel juist vanuit de ruimtelijke benadering oplossingen worden gezocht die een sterke invloed hebben op de inrichting van het landschap en de ontwikkeling van infrastructuur. Die aspecten zijn zeer sterk op een lange termijn ("later") gericht. *Profit* komt in de ruimtelijke benadering tot uitdrukking in de belangen van en geschiktheid voor productiefuncties. Dit regionaal economisch belang wordt in het maatschappelijk proces afgewogen tegen de belangen die gekoppeld zijn aan de omgevingskwaliteit voor de bewoners. Het zal van het belang van de productiefunctie en van de concurrerende belangen binnen de betreffende regio afhangen in welke mate *profit* naar voren komt.

Bijvoorbeeld in het Westland zal het *profit*-belang van de glastuinbouw, waaraan de regio in hoge mate zijn identiteit ontleent, veel sterker doorwerken dan in een beekdal met hoge natuurwaarden, waar stedelingen komen recreëren.

Duurzaamheidsissues

In figuur 2.1 is de aandacht uitgegaan naar duurzaamheid op het niveau van de P's; de invulling van de P's is daar niet aan de orde geweest. Deze worden in tabel 2.2 aangegeven. Ook hiervoor geldt dat de aandacht voor deze aspecten in de tijd verandert, gestuurd door bijvoorbeeld politieke, maatschappelijke discussies en economische ontwikkelingen. De tabel geeft de huidige situatie weer.

Uit het schema van tabel 2.2 en ook uit de vergelijking van sterke en zwakke kanten (tabel 2.1.) blijkt dat de drie benaderingen elkaar goed kunnen aanvullen. Vooral de combinatie van keten en regio levert een interessante match met het oog op de transitie naar duurzame landbouw. De koppeling tussen beide benaderingen wordt nu meestal gelegd op het niveau van individuele landbouwbedrijven en is dus afhankelijk van de visie, motivatie en kracht van de ondernemer. Soms staan ondernemers echter voor de lastige opgave om de eisen van omgeving en keten op bedrijfsniveau te combineren. Het ontbreekt in dat geval aan mogelijkheden om de problematiek



Figuur 2.1 Aandacht voor de drie P's, voor "hier", "nu", "later" en "elders" per benadering. De aandacht van een benadering wordt weergegeven door de mate van vulling van het compartiment. Rood: profit; blauw: People; groen: Planet.

Tabel 2.2 Overzicht van (actuele) duurzaamheidsissues binnen de drie benaderingen

	Ketenbenadering	Sectorbenadering	Ruimtelijke benadering
People	Voedselveiligheid Arbeidsomstandigheden / Kinderarbeid Werkgelegenheid	Organisatiegraad Voorlopers	Sociale cohesie Goed burgerschap Verantwoordelijkheid en wederkerigheid Participatie Beleving van de omgeving en identiteit
Planet	Transportbesparing Energiebesparing Nevenstromen / reststromen	Mest Energie Gewasbeschermingsmiddelen Water	Geschiktheid ruimte voor functies Omgevingskwaliteit: natuur, milieu, landschap, Regionale identiteit
Profit	Wereldmarkt Vraaggestuurd Level playing field A-merken Technische innovaties Economisch perspectief voor alle schakels	Technologische vooruitgang Schaalvergroting Rendabel bedrijf verbrede landbouw	Geschiktheid voor productiefuncties Vermarkten regionale identiteit

op een ander schaalniveau dan het bedrijf aan te pakken. Ook ontbreekt het de ondernemer aan professionele steun bij het omgevingsbeheer en bij de eventuele verbreding van zijn bedrijfsvoering (neventaken).

Actoren

Het transitieproces en de benaderingen die daarin een rol spelen zijn in de voorgaande tekst vooral als processen beschreven, maar de uitwerking is in handen van mensen: actoren. In het laatste deel van deze samenvatting geven we een globaal overzicht van mogelijke actoren bij de verschillende benaderingen. Hiervoor zijn de actoren als volgt gegroepeerd: bedrijfsleven (incl. de agrarisch ondernemer), beleid, NGO en onderzoek.

Bij de ketenbenadering horen vooral actoren uit het bedrijfsleven, opgesplitst in de verschillende schakels. Daarnaast is er een rol voor consumentenorganisaties die de kwaliteit/prijs verhouding bewaken en voor NGO's die proberen

bepaalde duurzaamheidsaspecten in het productieproces te integreren (kinderarbeid, ongewenste emissies, afval).

Het primaire bedrijfsleven is als belangengroep vooral geassocieerd met de sectorbenadering. Daarnaast is ook een belangrijk deel van het onderzoek en van de technologieontwikkeling en -toepassing sectoraal georganiseerd.

Afzonderlijke landbouwbedrijven maken echter ook deel uit van een keten en zijn gelokaliseerd in een regio. De mate waarin de keten of de regio sturend is voor het individuele primaire productiebedrijf bepaalt of en in hoeverre het primaire productiebedrijf "meegetrokken" wordt in de keten- of regiobenadering. Als de keten sterk sturend is voor het primaire product, dan wordt het bedrijf in die benadering "meegezogen". Als het bedrijf gelegen is in een regio met veel concurrentie van andere functies om de ruimte en veel behoefte aan omgevingskwaliteit, dan zal het bedrijf daar op termijn steeds meer mee te maken krijgen en zal het deel uit moeten maken

Streekproducten zijn een combinatie van keten en regio, de omgevingskwaliteit wordt als het ware vermarkt via de keten. In Nederland is de omvang van de markt voor streekproducten echter marginaal. Anderzijds legt huisverkoop wel weer directe sociale verbinding tussen producent en consument, wat stimulerend kan werken richting producent en het bewustzijn van de consument ten aanzien van duurzame productie vergroot. Het belang hiervan is daarom wel groter dan het directe marktaandeel.

Tabel 2.3 Overzicht van actoren bij de drie benaderingen

	Keten benadering	Sectorbenadering	Ruimtelijke benadering
bedrijfsleven	individuele boer supermarkt keten grote verwerkende industrieën tussenhandel (bijv. slachterijen, veiling) transportbedrijven	individuele boer belangenorganisatie, zoals LTO	individuele boer lokale industrieën lokale afzetpunten
beleid	(inter)nationale overheid	(inter)nationale overheid	nationale overheid provinciale overheid gemeentelijke overheid
NGO	consumentenorganisaties natuur en milieuorganisaties, vakbonden burgers (als consumenten)	burgers (als consument of recreant) natuur- en milieu-organisaties	burgers (als recreant of bewoner)
onderzoek	β- en γ-onderzoek (ketenkunde)	landbouwkundig β- en γ-onderzoek	planologie sociaal-cultureel γ-onderzoek

van een regionaal netwerk om te onderhandelen over zijn licence to produce.

Bij de regiobenadering hoort een regionaal netwerk van actoren. Het belang bij de omgevingskwaliteit en regionale identiteit bindt deze actoren, zij wonen en werken in de zelfde omgeving en nemen deel aan een zelfde sociale netwerk. Het belang van bewoners bij omgevingskwaliteit komt tot uitdrukking in steun voor natuur-, milieu-, en landschapsorganisaties, die in het regionale proces vertegenwoordigd zijn, en in regionale en lokale politiek. Daarnaast moeten bewoners ook de kost verdienen in de diverse sectoren van de regionale economie. Ook de verschillende bedrijfstakken zullen dus regelmatig in gebiedsprocessen worden betrokken. Daarbij zullen ze zich laten ondersteunen door bedrijfstakorganisa-

ties die landelijk zijn georganiseerd. Naast de landelijke of internationale markt (ketenbenadering) is het echter de regionale omgeving die de juiste strategie voor deze bedrijven bepaalt.

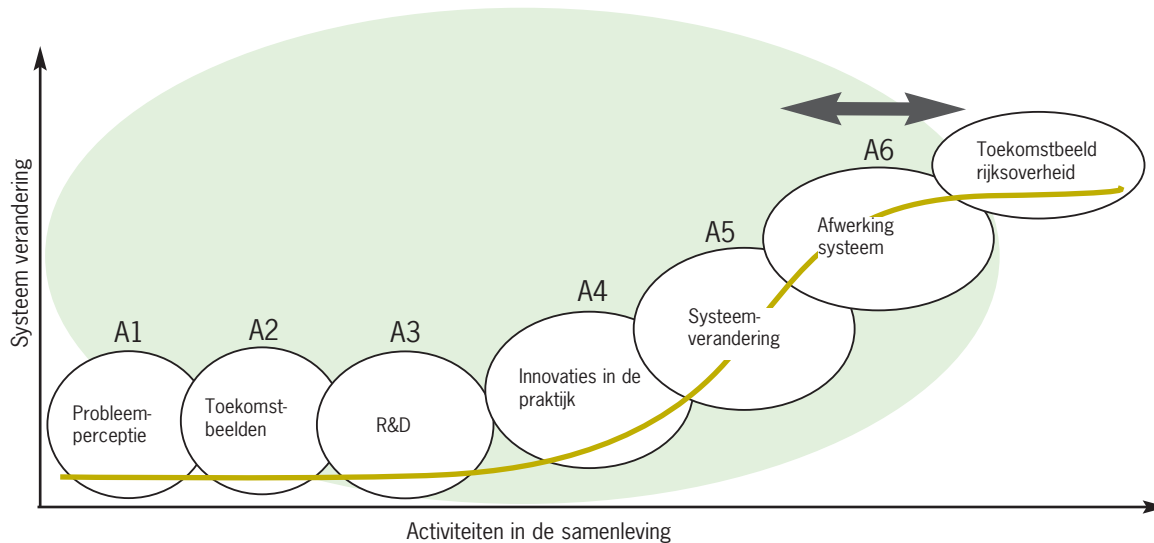
Een aantal actoren speelt in alle benadering een rol. De primaire producent is een belangrijke actor in alle drie benaderingen en neemt hiermee de centrale plaats in het transitieproces. Ook de burgers spelen in alle benaderingen een rol, maar kennen bij de verschillende benaderingen andere rollen. Zo is de burger in de ketenbenadering een consument en in de ruimtelijke benadering bewoner of recreant. Vaak is het niet de individuele burger die als actor bij een transitie een rol speelt, maar zijn zij georganiseerd in bijv. een bewonersvereniging, consumentenorganisatie of milieuvereniging.

3 Toepassen van de benaderingen

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de benaderingen beschreven en zijn de sterke en zwakte punten van elke benadering afzonderlijk gepresenteerd. De vraag die nu rijst is wanneer welke benadering het best kan worden toegepast. Om hier antwoord op te krijgen is een workshop georganiseerd met beleidsmedewerkers uit de klankbordgroep en onderzoekers om voor twee gebieden in Nederland na te gaan welke benadering het best kon worden toegepast om een transitie naar

een meer duurzame landbouw te bewerkstelligen. Om antwoord op deze vraag te krijgen, is in dit hoofdstuk eerst een korte beschrijving van de transitieproces gegeven. Vervolgens wordt gekeken naar de (potentiële) plaats van de benaderingen in dat transitieproces, waarbij aandacht besteed wordt aan de rol van verschillende actoren en netwerken die bij het proces betrokken zijn.



Figuur 3.1 Arena's in het transitieproces (A1-A6). Uit: Ros et al., 2003.

3.2 Transitieproces

Het proces van een transitie wordt door Ros et al. (2003) beschreven met behulp van een S-curve, waarmee wordt aangegeven dat transities zeer zelden lineair verlopen. Binnen deze curve is een zestal activiteiten onderscheiden. Deze worden door Ros et al. aangeduid als arena's.

Ros et al (2003) onderscheiden de volgende arena's:

1. Probleemperceptie: wat is het probleem en wat zijn de oorzaken;
2. Toekomstbeelden: wat zijn de ambities;
3. R&D: hoe kunnen we dit bereiken;
4. Innovaties in de praktijk: hoe worden innovaties geïntroduceerd in de praktijk;
5. Systeemveranderingen: creëren van een context waarin de innovaties worden voortgezet;
6. Afwerking systeem: naleving en handhaving van het systeem.

De arena's werken niet strikt lineair in de tijd op elkaar in, maar zullen in wederzijdse samenhang met elkaar tot ontwikkeling komen. Resultaten van een bepaalde arena werken door op andere arena's. Rotmans en Loorbach (2001) kennen een belangrijke rol toe aan de overheid bij de inrichting van deze transitie arena en bij het operationeel maken ervan.

In *Arena 1* worden de problemen geïdentificeerd. Probleemperceptie is sterk persoonsgebonden en hangt daarmee ook samen met de tijdsgeest. Veel problemen worden pas als probleem ervaren als er een calamiteit is opgetreden, zoals bijvoorbeeld de MKZ-crisis. Ook vanuit monitoring kunnen problemen zichtbaar worden. Verder wordt een situatie eerder als problematisch ervaren als er veel onzekerheden een rol spelen. Ook de consequenties van het probleem voor andere probleemvelden speelt een rol, aangezien veel problemen onderlinge verbanden kennen.

In *Arena 2* worden toekomstbeelden geïdentificeerd en vastgesteld. Ze kunnen richting en snelheid geven aan veranderingsprocessen; daarmee spelen ze een belangrijke rol binnen het transitieproces. De impuls van het toekomstbeeld wordt verondersteld samen te hangen met de concreetheid van het toekomstbeeld en de consensus daarover, waarbij doelen en middelen worden onderscheiden.

In *Arena 3* worden nieuwe technieken ontwikkeld die ertoe moeten leiden dat het toekomstbeeld kan worden verwezenlijkt. Hierbij is het belangrijk om de drijvende krachten achter de technologieontwikkelingen te kennen, waardoor er een betere inschatting kan worden gemaakt over de kans op doorbraak en de termijn waarop doorbraak kan worden verwacht.

In *Arena 4* zullen praktijkexperimenten worden

gestart. De techniek is dan inmiddels gereed, maar wordt dan nog niet toegepast. Hoe meer een innovatie succesvol wordt toegepast door koplopers, hoe groter de kans dat het peloton zo'n innovatie overneemt en er een systeemverandering op gang komt.

In *Arena 5* moeten de systeemveranderingen daadwerkelijk plaatsvinden. Voordat deze veranderingen worden ingezet is het van belang een beeld te hebben van de weerstand tegen de verwachte voortgang.

Arena 6 is vervolgens de arena waarin er op moet worden toegezien dat de veranderingen gehandhaafd blijven.

3.3 Plaats van de benaderingen binnen het transitieproces

In alle zes genoemde arena's kunnen de drie benaderingen een rol spelen. Arena 1 en 2 zijn van groot belang voor het bereiken van het succesvol doorlopen van de transitie omdat ze de basis vormen voor het gehele transitieproces. In deze fasen wordt de agenda bepaald en de "taken verdeeld". Juist in deze fasen is het van belang om alle stakeholders, problemen en oplossingen te kennen; daarbij kunnen de drie benaderingen tezamen een rol spelen. In arena 3, 4 en 5 vindt implementatie plaats. Het is mogelijk dat in de eerste twee arena's een

gewenste ontwikkeling is gedefinieerd die in de arena's 3, 4, en 5 goed vanuit één benadering kan worden ingezet (bijvoorbeeld een specifieke sectorale technologische ontwikkeling als lichtwassers tegen stank en ammoniakemissie). Maar het is evenzo mogelijk dat voor een gewenste ontwikkeling meerdere benaderingen ingeschakeld moeten worden. (bijvoorbeeld het oplossen van de meervoudige problematiek van de intensieve veehouderijsectoren in de concentratiegebieden: ruimte, milieu, economie, hygiëne).

Starten met actoren uit alle benaderingen

Om een transitie te doen slagen is het van belang om alle van belang zijnde actoren in een vroeg stadium te betrekken bij het transitie proces. In Arena 1 en 2 is het van belang om de discussie zo breed mogelijk te voeren, met alle stakeholders die alle mogelijke problemen en oplossingen ervaren en kunnen aanreiken. Dit betekent dat in Arena 1 al in een vroeg stadium helder moet zijn welke actoren van belang zijn. Er zijn verschillende methoden en technieken beschikbaar om helder te krijgen welke actoren bij het proces moeten worden betrokken en welke rol /belang zij hebben. Het is echter het best om zo'n stakeholderanalyse met zoveel mogelijk betrokken actoren uit te voeren.

Om te voorkomen dat de aanpak van een probleem te "smaal" wordt aangepakt zal met name

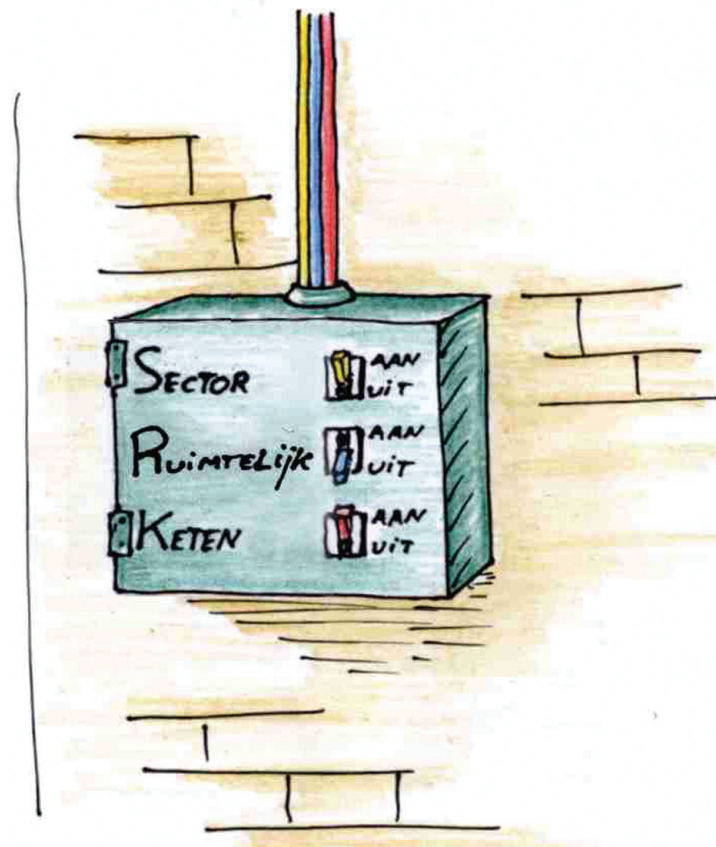
in de eerste twee arena's inbreng vanuit alle benaderingen noodzakelijk zijn. Bedrijven zullen in die fase bijvoorbeeld geneigd zijn de oplossing vooral in de keten te zoeken, terwijl voor het bereiken van duurzaamheid misschien ook rekening moet worden gehouden met de omgevings-effecten van de schakels in de keten. Bewoners in een gebied zullen in de eerste fase geneigd zijn om een lokaal of regionaal belangennetwerk te benaderen of op te bouwen in de strijd tegen de aantasting van de kwaliteit van hun gebied, bijvoorbeeld door uitbreiding van een bedrijventerrein of door emissies vanuit een bepaalde bedrijfstak. Maar voor het bereiken van duurzaamheid is het naast deze regionale benadering wellicht zinvol om ook oplossingen te zoeken in de keten of de sector van betreffende bedrijfstak. In deze fase van het transitieproces is het van belang dat problemen niet afgeschoven worden maar juist gedeeld en dat vanuit verschillende perspectieven gezocht wordt naar oplossingen.

30

In feite begint het proces op het moment dat iemand, of een groep personen, een probleem heeft geïdentificeerd. Dit probleem kan variëren van stankoverlast binnen een gebied tot een overproductie van suikerbieten in Nederland. Om er voor te zorgen dat de probleem- en oplossingsanalyse wordt verbreed naar alle betrokken stakeholders zou de overheid als facilitator kun-

nen optreden. Daarbij dient wel oog te zijn voor de belangen van de overheid zelf. Van daaruit moet de vraag worden gesteld of de overheid nog wel een rol kan spelen als facilitator of dat er een onafhankelijke procesbegeleider de rest van het proces moet begeleiden.

Schakelen tussen benaderingen vanaf arena 2
Vanaf Arena 2 kan bij de uitwerking van deeloplossingen eventueel teruggerepen worden op



de afzonderlijke benaderingen. Het verschil met de gangbare aanpak is dan dat die deeloplossingen passen binnen een gezamenlijke aanpak of streven naar een gedeeld toekomstbeeld. Er is met andere woorden ook draagvlak gecreëerd voor oplossingen die niet bij het traditionele "eigen" netwerk horen. Binnen deze arena's zullen "terugschakel"momenten moeten worden ontwikkeld. Wellicht dat er een (deel)oplossing voor een (deel)probleem via één van de benaderingen kan worden uitgewerkt; vervolgens moet worden gezien of dit ook bijdraagt aan de andere (deel)problemen en of en welk moment gekozen moet worden om een andere benadering in te slaan. Gedurende het traject zal degene die het hele proces faciliteert daarom alert moeten zijn op de grenzen van de verschillende benaderingen en de noodzaak om "te schakelen" tussen de benaderingen. Wellicht zal de facilitator regelmatig het accent moeten verleggen van de ene benadering naar de andere benadering. Oftewel hij zal moeten schakelen tussen de verschillende benaderingen. Als de netwerken van twee benaderingen overlap vertonen bestaat de kans dat via de actoren in het overlap gebied het schakelen tussen twee benaderingen redelijk gemakkelijk kan plaatsvinden. Als er geen actoren zijn die tot de twee benaderingen horen waartussen moet worden geschakeld, dan zal het schakelen moeilijker zijn. Dit betekent dat degene die het

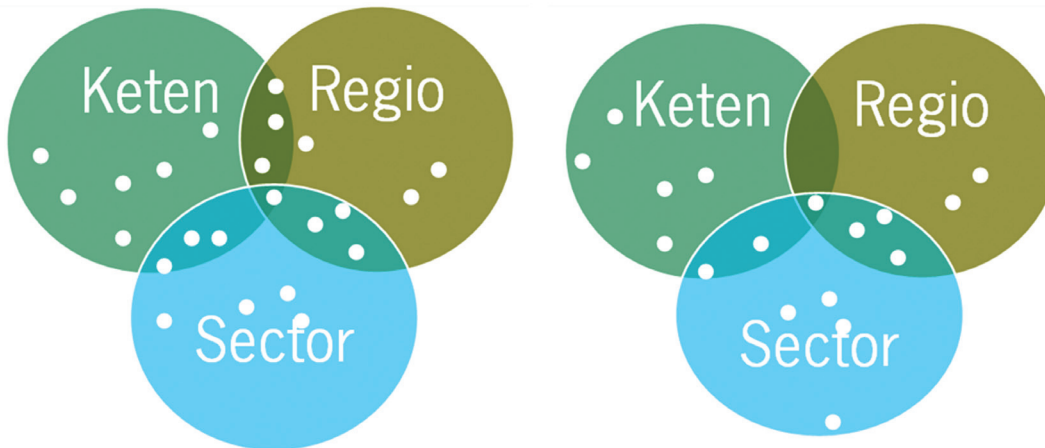
proces begeleidt hier extra alert op zou moeten zijn.

De rol van netwerken bij het schakelen

De netwerken rondom de benaderingen verschillen, maar vertonen ook overlap. Het is goed om voorafgaande aan een transitieproces zicht te hebben op de rol en plaats van de verschillende actoren binnen de benaderingen. Dit kan via een stakeholderanalyse.

Figuur 3.2 verbeeldt hoe de actoren soms deel uit maken van meer dan één benadering. De netwerken, behorende tot een benadering, zijn symbolisch weergegeven als cirkel, de actoren zijn als bolletjes weergegeven. De verschillende actoren zijn geassocieerd met een benadering.

In figuur 2.1 was al te zien dat iedere benadering in meer of mindere mate streeft naar ieder van de drie P's en meer of minder rekening houdt met later en elders (zie § 2.5). De benaderingen zijn echter in zekere zin complementair. Indien we dus op alle fronten willen streven naar duurzame landbouw en alle P's aan bod willen laten komen, en rekening willen houden met elders en later, dan is het nodig om actoren uit alle drie de netwerken te betrekken bij de oplossing van het duurzaamheidsprobleem. Er is met andere woorden overlap nodig tussen de netwerken om te



Figuur 3.2 Drie netwerken met actoren, geassocieerd met de drie benaderingen. links: de gewenste situatie; rechts: een voorbeeld van een meer waarschijnlijke situatie

kunnen schakelen tussen de drie benaderingen (linker figuur).

De rechter figuur symboliseert de huidige gangbare situatie als het gaat om transitie naar duurzame landbouw. Er bestaat een behoorlijke overlap tussen de netwerken keten en sector enerzijds en tussen sector en regio anderzijds, maar de overlap tussen keten en regio ontbreekt gedeels. Daardoor komt vooral de noodzakelijke afweging tussen omgevingskwaliteit en *profit* in het gedrang. Landbouwbedrijven maken weliswaar individueel deel uit van sectornetwerken en ketennetwerken en regionetwerken, maar hebben in ieder van die netwerken afzonderlijk onvoldoende sturingskracht om tot een integrale benadering van de problematiek te komen. Het integratieprobleem wordt als het ware afgewenteld

op de individuele bedrijven. Om dat te voorkomen zou er ook buiten de landbouwbedrijven om meer overlap moeten zijn tussen de drie netwerken. Dat geldt met name tussen keten en regio.

3.4 Conclusies / Tot slot

Het transitieproces naar duurzame landbouw kent vele stappen, die worden samengevat in een zestal arena's. De in dit rapport beschreven benaderingen leveren alle drie een andere kijk op het probleem, maar ook een andere oplossingsrichting. Voor het transitieproces is het daarom belangrijk om niet alleen gebruik te maken van één benadering, maar van alle drie de benaderingen.

Aanleiding	
Aanpak	
3P-analysekader + Vanaf arena 2	
Beschrijving en verrijking van de benaderingen	
Ketenbenadering	
Sectorale benadering	
Ruimtelijke benadering	
Vergelijking van de benaderingen	<p>net als de benaderingen, afwisselend aangesproken moeten worden. Daarvoor het van groot belang dat het transitieproces goed verloopt en dat is lastig. Van oudsher zijn actoren (onderzoek, overheid) georganiseerd en opgegroeid vanuit een bepaalde visie of benadering. Dat maakt het schakelen lastig. Voor dit soort processen zijn daarom mensen met een "open mind" nodig. De schakelmomenten moeten nog verder worden uitgewerkt, evenals het organiseren van de ervan. Hiervoor is de start van het proces van essentieel belang evenals de procesbegeleiding gedurende het traject.</p> <p>Het blijkt niet wenselijk te zijn de benaderingen te integreren, maar tijdig te schakelen. Daarbij is nog extra inzicht nodig in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wie het schakelen kan sturen; • De factoren die de schakelmomenten bepalen; • De kenmerken van schakelmomenten; • De wijze waarop schakelmomenten zouden kunnen worden georganiseerd; • De wijze waarop het proces gefaciliteerd kan worden. <p>Van belang is om al in een heel vroeg stadium de belangrijkste actoren in het proces bij elkaar te brengen. Hiervoor is goede begeleiding van het proces noodzakelijk. Mogelijk ligt hier een rol voor de overheid.</p>
Toepassen van de benaderingen	
Transitieproces	
Plaats van de benaderingen in het transitieproces	
Conclusies/Tot slot	
Literatuur	
Bijlage	<p>De toepassing van één benadering afzonderlijk is vaak niet voldoende om tot een voldoende bijdrage aan duurzame landbouw te komen. Veelal is een combinatie van benaderingen nodig en gewenst; daarmee wordt het hele palet aan stakeholders, problemen en oplossingen voor duurzaamheidsvraagstukken betrokken. Dit is ook noodzakelijk voor een "goed" transitieproces. Een combinatie van benaderingen betekent niet "het simpelweg in elkaar schuiven van de benaderingen" tot een integrale benadering.</p> <p>In de eerste fasen van het transitieproces is het belangrijk om alle benaderingen aan bod te laten komen, waardoor het probleem in haar volle breedte wordt opgepakt en erkend door alle betrokken en relevante actoren, Vanaf arena 2 kunnen de benaderingen <i>in de tijd</i>, na elkaar, in afwisseling toe worden gepast, waarbij er op sommige momenten sprake is van een overlap in benadering (inhoud) en betrokken actoren (netwerk). De vraag die hierbij naar boven komt is, waar moet je beginnen en op welk moment schakel je over naar een volgende benadering. Afhankelijk van het probleem en vraagstelling is het mogelijk dat de focus meer op de ene benadering ligt dan op de andere, maar in principe zullen alle drie de benaderingen op enig moment een rol krijgen. Aan ieder van de benaderingen zijn ook netwerken van actoren gekoppeld. Deze netwerken en de sturende actoren hierin zullen,</p>

Literatuur

Brouwer, F.M., W. van Eck, M.A.H.J. van Bavel, G.F. van den Bosch, H. Leneman & O. Oenema, 2003.
Een routekaart naar duurzame landbouw; wegen en kruispunten. Wageningen, Alterra, Alterrarapport 824.

van der Kolk, J.W.H., W. van Eck en J.H.J. Spiertz. 2004.
Duurzame landbouw in Beeld. Alterra-rapport 1024, Wageningen

Ros, J.P.M., G.J. van den Born, E. Drissen, A. Faber, J.C.M. Farla, D. Nagelhout, P. van Overbeeke, G.A. Rood, W.R. Weltevrede, J.J. van Wijk, H.C. Wilting, 2003.
Methodiek voor de evaluatie van een transitie. Casus: transitie duurzame landbouw en voedingsketen. Milieu- en Natuurplanbureau - RIVM. RIVMrapport 550011001/2003.

Rotmans, J. & D. Loorbach, 2001.
Transitiemanagement: een nieuw sturingsmodel. In: Arena no 6. oktober 2001 pp 5-8.

Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. 2001.
Een wereld en een wil; werken aan duurzaamheid. Nationaal Milieubeleidsplan 4. Ministerie van VROM, Den Haag.

Wagemans, M.C.H., 2004.
Van Boerderij naar Buurderij. Op zoek naar een nieuwe organisatievorm op het platteland. InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, rapportnummer 04.2.073.

Bijlage

Samenstelling klankbordgroep

ir. Ruben van der Laan, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Directie Industrie en Handel

ir. Gert van der Bijl, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Team Transitie Duurzame Landbouw

drs. Germt de Vries, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

drs. Johan Klitsie, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Ervarings deskundigen voor de interviews

keten benadering

drs. Marc van den Heuvel, programmaleider Duurzame Agro Food Ketens, Stichting Agro Keten Kennis.

dr. Paul Ingenbleek, leerstoelgroep Marketing Wageningen Universiteit / Landbouw Economisch Instituut, Wageningen UR.

sector benadering

dr. ir. Anton Haverkort, Plant Research International, Wageningen UR

ir. Jan Klaver, sectordirecteur Vee en Vlees, Productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE).

ruimtelijke benadering

ir. Wim de Haas, DLG, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

dr. ir. M.C.H. Wagemans, InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agroclusters