

# **Op zoek naar ontwerpprincipes voor een nieuw systeem van verantwoordelijkheden op het platteland**

Een essay over bestuurlijke  
vernieuwing

Dr.ir. M.C.H.Wagemans

Het rapport is opgesteld in het kader van het thema 'Transitie Duurzame Landbouw', project 'Buurderijen'.

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster  
Postbus 19197  
3501 DD Utrecht  
Tel.: 070-3785653  
Internet: [www.agro.nl/innovatienetwerk/](http://www.agro.nl/innovatienetwerk/)

ISBN: 90 – 5059 – 279 – 1

Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding  
Rapport nr. 05.2.112 (serie achtergrondrapporten),  
Utrecht, december 2005

Deze publicatie maakt onderdeel uit van een serie over het onderwerp Buurderijen, ontwerpen voor nieuwe plattelandsondernemingen. Contactpersoon voor dit onderwerp is dr.ir. M.C.H. (Mathieu) Wagemans.

In deze serie zijn verschenen:

- Van Boerderij naar Buurderij, Op zoek naar een nieuwe organisatievorm op het platteland, M. Wagemans – mei 2004 – rapport 04.2.073, ISBN 90-5059-221-X
- Op weg naar een nieuw plattelandsbedrijf, Verslag van een gelijknamige workshop, M. Wagemans – november 2004 – rapport 04.3.044, ISBN 90-5059-242-2
- Van Boerderij naar Buurderij, Creatieve ideeën voor een nieuw plattelandsbedrijf, M. Wagemans – maart 2005 – rapport 05.3.048, ISBN 90-5059-248-1
- Op zoek naar Ontwerpprincipes voor een nieuw Systeem van Verantwoordelijkheden op het Platteland, Een essay over bestuurlijke vernieuwing, M. Wagemans – december 2005 – rapport 05.2.112, ISBN 90-5059-279-1
- Ontwerpen voor Nieuwe Plattelandsbedrijven, een Introductie van twee ontwerpen voor Buurderijen, M. Wagemans – december 2005 – rapport 05.2.113, ISBN 90-5059-286-4
- Het leven in bedrijf – een ontwerp voor een Buurderij, CLM – december 2005 – rapport 05.2.114, ISBN 90-5059-281-3
- Een aandeel in de toekomst van het platteland, een ontwerp voor de Buurderij, Bureau Buiten – december 2005 – rapport 05.2.115, ISBN 90-5059-287-2





# Voorwoord

Over de toekomst van de landbouw lopen de opvattingen uiteen. Zo wordt door velen met kracht gepleit voor voortgaande schaalvergroting, opdat de Nederlandse landbouw via kostprijsverlaging kan blijven concurreren op de wereldmarkt. Anderen zoeken de oplossing in verbreding van activiteiten. Een derde weg heeft betrekking op internationalisatie. Ook wanneer de productie deels uit Nederland zou verdwijnen, kan ons land een krachtige positie behouden als wereldwijde ketenregisseur.

In plaats van een keuze te maken ten gunste van een enkele richting, kiest InnovatieNetwerk als uitgangspunt dat alle richtingen een verkenning waard zijn. Maar ook dat er, ongeacht de richting, ingrijpende veranderingen nodig zullen zijn voor een duurzaam perspectief.

Om de stap naar verbreding en vermaatschappelijking van de landbouw te ondersteunen en te versnellen, is in 2004 een patroonanalyse uitgevoerd. Deze had tot doel om scherper zicht te krijgen op mogelijke systeemfouten. Gaan er zaken “systematisch” mis? En is er dus behoefte aan ingrijpende vernieuwingen?

De resultaten hiervan staan verwoord in het rapport “Van Boerderij naar Buurderij”, dat medio 2004 is verschenen. Dat rapport mondde uit in een ontwerpbehoefte voor een nieuw type plattelandsonderneming. Het rapport vormde de basis voor het verlenen van twee ontwerp-opdrachten. Deze beide ontwerpen worden in afzonderlijke publicaties gepresenteerd.

Bij het werken aan deze ontwerpen bleek dat problemen in de landbouw en op het platteland in menig opzicht metaforisch zijn voor wat ook in een breder verband in de maatschappij aan de orde is. Dat maakt het extra spannend om aan vernieuwing te werken, maar ook lastig.

Het zoeken naar nieuwe systemen voor het toedelen van verantwoordelijkheden raakt de fundamenten van onze maatschappij.

Het essay dat voor u ligt, had tot doel om de analyse van institutionele

vragen rond landbouw en platteland te verbreden en te verdiepen – en zo scherper zicht te krijgen op ontwerpprincipes voor een nieuw systeem van verantwoordelijkheden. Met als gevolg dat de inhoud ook buiten het aandachtsgebied van InnovatieNetwerk interessant kan zijn.

G. Vos

Directeur InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster







# Inhoudsopgave

## Voorwoord

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Verbredende en verdiepende thematisering</b>	<b>5</b>
2.1	Op zoek naar verbreding	6
2.2	Op zoek naar verdieping	11
<b>3.</b>	<b>Conclusies met betrekking tot verantwoordelijkheid, relaties en sturing</b>	<b>21</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>31</b>



# 1.

# Inleiding

Het platteland is in beweging. De landbouw heeft het moeilijk. Dat is op zichzelf opmerkelijk. Immers, de landbouw in Nederland staat wereldwijd bekend als een sector die buitengewoon succesvol is. Vanaf de jaren zestig in de vorige eeuw is er inderdaad sprake geweest van een indrukwekkende stijging van de arbeidsproductiviteit. Niettemin overheerst thans bij velen de overtuiging dat diezelfde sector in moeilijk vaarwater is terechtgekomen. Sterker nog: menigeen is van mening dat er sprake is van een crisis. Tegelijkertijd zit de sector niet stil. Met veel energie wordt gezocht naar oplossingen. Velen zoeken perspectief in de richting van verdere schaalvergroting, specialisatie en intensivering. Dat is in wezen het doortrekken van de lijn die de afgelopen decennia dominant is geweest. Maar het is niet de enige richting. Vanaf de jaren tachtig is ook de lijn naar verbreding met veel elan ingevuld. Ondernemers zoeken naar aanvullende inkomensbronnen, zoals het beheer van landschap en natuur, of de sector van recreatie en toerisme. Weer anderen zoeken het in de richting van streekproducten. Ook zijn er nieuwe coalities ontstaan, bijvoorbeeld tussen landbouw en zorg. Zorgboerderijen zijn al geen uitzondering meer.

Maar ondanks al deze inspanningen zijn de zorgen gebleven. Het besef groeit dat veel inspanningen en pogingen ter verbetering voor individuele bedrijven perspectiefvol kunnen zijn, maar niet een allesomvattende structurele oplossing bieden voor het voortbestaan van de landbouw in een regio. Weliswaar zijn er tal van voorbeelden waarbij individuele ondernemers de bakens succesvol hebben verzet, maar van een geheel nieuw en breed perspectief is nog geen sprake. Bovendien vinden successen vaak razendsnel navolging. Met als voortdurend risico dat het aanbod de vraag gaat overtreffen. Met dat mechanisme heeft de landbouw van oudsher ervaring. Vaak is er sprake van oplossingen voor enkelen maar niet voor velen, en zeker niet voor iedereen. De markt

voor streekproducten is niet onbeperkt. Datzelfde geldt voor recreatie en toerisme. De behoefte aan kampeerboerderijen is niet oneindig.

Als gevolg daarvan zijn de zorgen over het voortbestaan van de landbouw gebleven en zelfs verergerd. Zozeer zelfs dat voor het voortbestaan van de landbouw wordt gevreesd. Dat geldt in het bijzonder in gebieden waar de omstandigheden voor verdere rationalisatie niet gunstig zijn, bijvoorbeeld omdat er sprake is van natuurlijke beperkingen of omdat natuur- en landschapswaarden beperkingen stellen aan verdere rationalisatie. Modernisering is niettemin belangrijk. Het landbouwbeleid is gericht op vermindering van subsidies. Landbouw wordt beschouwd als een economische activiteit. Inkomen moet via de markt worden verdiend. Bovendien verandert de schaal van de markt. Tariefmuren worden afgebroken, waardoor ondernemers steeds meer moeten concurreren op de wereldmarkt. Kort en goed, de vraag blijft hoe een kansrijk en duurzaam perspectief kan worden ontwikkeld.

Zonder iets tekort te doen aan wat reeds is ondernomen, is de conclusie dat voortdurend het risico bestaat dat symptomen worden bestreden. Anders gezegd: we hebben een helder zicht nodig op de werkelijke oorzaken. De analyse moet dieper. Mogelijk zit er iets fundamenteel fout met betrekking tot de positie van de landbouw binnen de maatschappij. Het gevaar van systeemfouten is dat zaken systematisch verkeerd gaan en dat problemen systematisch in stand blijven. De vraag naar systeemfouten vormde het startpunt voor een patroonanalyse van de landbouw in relatie tot het platteland.

Deze analyse mondde uit in het rapport “Van Boerderij naar Buurderij”, dat medio 2004 verscheen. De belangrijkste uitkomsten van deze patroonanalyse waren:

- De productiefunctie en beheerfunctie van de landbouw groeien uit elkaar. Grondgebonden landbouw houdt zich zowel bezig met productie van voedsel als met het beheer van het platteland. In gebieden met natuur- en landschapswaarden ontstaat er een steeds grotere spanning tussen beide functies.
- De verdeling tussen lusten en lasten is op het platteland niet goed geregeld. Er is in het algemeen weinig verrekening tussen wat geld opbrengt op het platteland, zoals woningbouw en bedrijventerreinen, en wat geld kost, zoals onderhoud van natuur en extensieve vormen van landbouw.
- Niet alles wat waardevol is, zoals natuur en landschap, heeft ook waarde binnen ons economisch systeem.
- De verbinding tussen landbouw en maatschappij is weggefallen. Van oudsher zorgde de landbouw voor cohesie op het platteland. Dat is steeds minder het geval. De modernisering van de landbouw is vooral een intern proces geweest van de landbouw zelf.
- Er is sprake van deterritorialisering. Voedselketens worden steeds meer wereldomvattend. Dat gaat ten koste van transparantie.
- Er is sprake van een sturingsprobleem. De combinatie van marktwerking en overheidsregulering werkt desintegratie in de hand.

Algemener geformuleerd zou men kunnen stellen dat de systemen van eigendom, beheer en profijt op het platteland niet duurzaam op elkaar zijn afgestemd. Het rapport mondde uit in de conclusie dat er behoefte

is aan een ontwerp voor een nieuw type plattelandsonderneming dat als volgt werd omschreven:

3

---

Een onderneming die voedselproductie en zorg voor natuur, landschap en milieu op een voor burgers betekenisvolle wijze zodanig combineert dat continuïteit is verzekerd en de verantwoordelijkheid voor een duurzaam beheer van de regio in vertrouwen aan die organisatie kan worden overgelaten.

---



# 2.

## Verbredende en verdiepende themativering

Alvorens de stap te zetten naar ontwerpen voor een nieuw type platte-landsonderneming zijn ontwerpprincipes nodig. We willen voorkomen dat nieuwe ontwerpen het karakter hebben van symptoombestrijding en de wezenlijke problemen laten voortbestaan. De keuze voor ontwerpprincipes is dus een belangrijke stap. Maar er is nog een tweede punt. Kijken we naar de genoemde patroonverstoringen, dan gaat het om ingrijpende vraagstukken. Het raakt de fundamenteën van onze samenleving. Het gaat om geen geringe veranderingsopgaven.

Het feit dat het om zaken van fundamentele aard gaat, heeft consequenties voor vervolgstappen. Dan is niet zozeer aan de orde om veranderingen binnen de bestaande context te realiseren, maar is de opgave juist om een nieuwe context te scheppen waarbinnen andere percepties van problemen en oplossingen mogelijk worden. Dat roept vragen op. Op welke punten moeten we ons dan concentreren? Waar moeten we onze focus op richten? In welke richting moeten we de verandering dan zoeken? Men zou kunnen tegenwerpen dat de problematiek van de landbouw en het platteland, hoe belangrijk ook op zichzelf, dergelijke ingrijpende veranderingen niet rechtvaardigt. Maar er is ook een andere benadering denkbaar waarin vraagstukken rond landbouw en platteland in een veel breder maatschappelijk kader worden geplaatst. Waarin deze problemen als het ware metaforisch en exemplarisch zijn voor patroonverstoringen die in breder verband binnen de samenleving aan de orde zijn. De landbouw als een sector die een voortdurend en ingrijpend proces van vernieuwing heeft doorlopen en die niettemin in problemen is geraakt. Die, zo zou men kunnen stellen, tegen het einde van de moderniteit aanloopt. Rationalisatie als oorzaak van het probleem in plaats van als oplossing. In dat opzicht is de landbouw een algemeen interessante sector om te verkennen waar de grenzen liggen voor een voortgaande rationalisatie. Kiezen we

die insteek, dan gaat het er niet alleen om een nieuw perspectief te vinden voor de rol van de landbouw in een moderne samenleving, maar dat tegelijkertijd zodanig vernieuwend te doen dat de uitkomsten ook betekenis hebben in een breder maatschappelijk kader.

## 2.1 Op zoek naar verbreding

De relatie tussen de problematiek rond landbouw en platteland en maatschappelijke vragen kunnen we illustreren door een viertal terreinen te noemen.

### 2.1.1 De rol van de technologie

Het eerste domein betreft de rol van de technologie. Want de landbouw in Nederland is een perfect voorbeeld van een sector waarin de combinatie van wetenschap en technologie ons in staat stelde om de wereld naar onze hand te zetten. We zijn buitengewoon succesvol geweest in het beïnvloeden van de productieomstandigheden en we zijn erin geslaagd om de productie van voedsel steeds minder afhankelijk te laten zijn van natuurlijke omstandigheden zoals bodemkwaliteiten en klimaat. Het paradigma van de Verlichting (de wereld is onderzoekbaar, kenbaar en manipuleerbaar) is binnen de Nederlandse landbouw intensief benut, met een geweldige stijging van de productiviteit als gevolg. Nu diezelfde sector tegen grenzen aanloopt, vormt de landbouw ook boeiend studiemateriaal. Hoe kon het succes tot probleem worden? En, nog belangrijker, in welke richting moeten we vervolgstappen zetten? Mogen we van technologie de oplossing verwachten voor problemen die deels door technologie zijn veroorzaakt? Is de spanning overbrugbaar tussen wat technologisch mogelijk en moreel aanvaardbaar is? En waar liggen dan de grenzen? Zijn er vormen van landbouw denkbaar die passen binnen een welvarende en verstedelijkende samenleving? Sterker nog: kan de landbouw positief bijdragen aan een dergelijke samenleving? Heeft de landbouw meer te bieden dan het beschikbaar stellen van voedsel?

Men zou het standpunt kunnen innemen dat de technologiegedreven ontwikkeling van de landbouw de enige en noodzakelijke ontwikkeling was. Dat technologie als een op zichzelf staande kracht moet worden beschouwd. Dat de werking ervan zo sterk is dat andere krachten daaraan ondergeschikt zijn. En dat dus de mogelijkheden om technologie te sturen, beperkt zijn. In dat geval zou het weinig zin hebben om deze ontwikkeling bij te sturen of naar alternatieven in een fundamenteel andere richting te zoeken. Maar er is ook een ander perspectief mogelijk. Dan wordt technologie niet als een autonome kracht beschouwd, maar wordt als positie gekozen dat technologische ontwikkeling voor een belangrijk deel maatschappelijk en cultureel bepaald is. De technologische ontwikkeling van de landbouw zou dan mede het gevolg



zijn van de maatschappelijke omstandigheden; van de wijze waarop in politiek en beleid betekenis is gegeven aan verantwoordelijkheden, problemen en oplossingen met betrekking tot landbouw en platteland. Om een voorbeeld te noemen: wanneer men landbouw als een zuiver economische activiteit ziet waarbij het inkomen via de markt moet worden verdiend, dan zal de druk op kostenverlaging een logische en sterke noodzaak opleveren voor nieuwe technologie. Een overheidsbeleid waarbij het ontwikkelen van nieuwe technologie binnen het onderzoek prioriteit krijgt, waarbij de uitkomsten via overheidsvoorziening worden uitgedragen en toepassing van nieuwe technologie wordt gesubsidieerd, levert perfecte condities op voor een krachtige rol van technologie. In de tweede helft van de vorige eeuw waren deze condities tamelijk consistent in het overheidsbeleid verankerd. De invloed van de technologie moet dan niet zozeer als een op zichzelf staande ontwikkeling worden gezien; het is eerder zo dat de rol van de technologie slechts kan worden begrepen door oog te hebben voor de onderliggende condities. De ontwikkeling van de technologie is dan eerder de logische uitkomst van een proces dan de oorzaak ervan. Technologieontwikkeling is dan de logische consequentie van overtuigingen en van percepties van wat nodig en wenselijk was. En van randvoorwaarden die daarbij in acht moesten worden genomen. Of juist van het ontbreken van dergelijke randvoorwaarden.

Zo beschouwd kan ook technologie – of beter gezegd het technologiebeleid en de houding tegenover technologie – worden opgevat als een sociale constructie. Zou men andere overtuigingen hebben gehad en zouden de maatschappelijke condities anders zijn geweest, dan zou de technologische ontwikkeling een heel ander beeld te zien hebben gegeven.

De ontwikkeling van de landbouw en van het beheer van het buitengebied is dan niet de enige mogelijkheid, maar deze ontwikkeling was en is contextgebonden. In die visie is de hedendaagse landbouw niet het gevolg van een autonome ontwikkeling van technologie maar is, integendeel, de huidige technologie voor een belangrijk deel maatschappelijk bepaald.

Eenzelfde benadering is mogelijk met betrekking tot de rol van de technologie. Ook hier kan sprake zijn van meerdere perspectieven. In de huidige context is technologie het middel dat in staat stelt tot beheersing en beïnvloeding. Met groot succes. Althans, we zijn in staat de omstandigheden in grote mate te beïnvloeden. Dat kan gemakkelijk het beeld oproepen dat technologie een op zichzelf staande kracht is die te hulp kan worden geroepen om als motor voor vooruitgang te dienen. De vraag is echter of dat de enige kijk op technologie is. Men zou ook kunnen stellen dat technologie, en de wijze waarop die vorm en inhoud heeft gekregen, cultureel bepaald is.

## **2.1.2 Toedeling van verantwoordelijkheden**

Naast de rol van technologie is er een tweede terrein waarbij de problemen in de landbouw en op het platteland ook in breder maatschappelijk

verband interessant zijn. Dat betreft vragen van ideologische aard. Het betreft met name de wijze waarop wij verantwoordelijkheden hebben toegedeeld. Dat raakt de kern van het maatschappelijk en politiek debat. De vraag daarbij is of we nog mogen vertrouwen op de twee sturingsmechanismen die thans dominant zijn, namelijk marktwerking en overheidsregulering. En of herschikkingen binnen de overheid, zoals decentralisatie, of verschuivingen ten gunste van marktwerking, wel uitzicht bieden. Of dat we op zoek moeten naar een derde sturingsweg.

Nu is vanaf de jaren negentig een ideologische thematisering van maatschappelijke vragen niet erg populair. Ideologie is “uit”. Fukuyama introduceerde de spraakmakende stelling dat het einde van het ideologisch debat was bereikt. Een liberaal georiënteerde democratie zoals die met name in het Westen vorm heeft gekregen, moest naar zijn overtuiging worden opgevat als het eindpunt van ideologisch denken. Deze stelling heeft in brede kring navolging gekregen. De tijd van de “grote verhalen” ligt achter ons, zoals postmodernisten willen doen geloven. Wanneer men de positie inneemt van Fukuyama, dan is er niet langer noodzaak om te zoeken naar nieuwe grote verhalen. Het eindpunt in ideologische zin is bereikt. Dat is ook in Nederland herkenbaar. Vragen van ideologische aard dringen maar moeizaam door tot het politieke debat.

De positie dat het einde van de grote verhalen zou zijn bereikt, deel ik niet. Zweers stelt dat juist die positie zelfbevestigend werkt. Door niet langer te geloven in een alternatief voor het grote verhaal van de moderniteit, de combinatie van het instrumenteel-technische en het liberaal-kapitalistische, versterkt men dat grote verhaal. Althans, er komt geen alternatief van de grond en er kan ook geen alternatief van de grond komen omdat men niet langer in alternatieven gelooft. Ideologische stilstand die zichzelf als het ware bevestigt (W. Zweers, 2002, p. 107-145). Wel is aan de orde dat er nog weinig zicht bestaat op een nieuw groot verhaal dat in de plaats kan treden van het complex van instrumenteel-technisch en liberaal-kapitalistisch denken dat kenmerkend is voor de fase van moderniteit. Maar dat doet niet af aan de noodzaak om een dergelijk alternatief te ontwikkelen. In dat opzicht kan dit essay niet meer zijn dan een element in het zoeken naar de contouren van een nieuwe context.

### **2.1.3**

## **Bestuurlijke vernieuwing**

Een derde domein waarbinnen de ontwikkelingen binnen landbouw en platteland verdergaande maatschappelijke betekenis kunnen hebben, betreft het terrein van de bestuurlijke vernieuwing. Het debat hierover beheerst al jaren de bestuurlijke agenda. Er is ook reeds van alles geprobeerd, maar er is vooralsnog weinig aanleiding tot tevredenheid. Veel voorgestelde veranderingen hebben als kenmerk dat structuren van organisaties worden veranderd zonder dat de werkelijke problemen worden aangepakt. Of er verschuiven bevoegdheden van de landelijke overheid naar provincies en gemeenten. Het is alsof men de tafelschik-

king wil veranderen in de verwachting dat daardoor ook de kwaliteit van het eten verbetert.

Discussies over het functioneren van politiek en bestuur zijn thans nauwelijks ideologisch van aard. Daarentegen gaat veel aandacht uit naar wijziging van structuren, taken en procedures. Verbetering van effectiviteit en efficiency staat voorop. Overheidsorganisaties worden gemanaged als waren het private ondernemingen in een marktomgeving. Overheidsdiensten worden producten en burgers worden klanten. Binnen een dergelijke benadering is er noch plaats voor ideologie, noch bestaat er behoefte aan.

Ook in dit opzicht vormt de problematiek rond landbouw en platteland interessant studiemateriaal. Er is sprake van een ongelooflijk hoge beleidsdichtheid; zowel internationaal en landelijk als provinciaal en gemeentelijk. Veel is de afgelopen jaren beleidsmatig ondernomen om grip te krijgen op de ontwikkelingen. Er is een voortdurende stroom geweest van regels en van wijzigingen van regels. Ook zijn de relaties tussen overheidspartijen vaak gewijzigd. Maar desondanks is de sturingsproblematiek gebleven. Sterker nog: in brede kring leeft het beeld dat veel pogingen tot verbetering uiteindelijk hebben geresulteerd in nog meer regels, en bijgevolg hebben bijgedragen aan een nog hogere complexiteit. Dat roept de vraag op of er alternatieven mogelijk zijn voor regelgeving; of er andere methoden van interventie denkbaar zijn waar de overheid gebruik van kan maken bij sturing van maatschappelijke processen.

## 2.1.4 De dominantie van de economie

Een vierde domein betreft de economie, en met name de rol van de economie binnen de samenleving. Daar zitten twee aspecten aan.

Op de eerste plaats is dat het functioneren van het economisch systeem zelf. Bij het overzicht van patroonverstoringen kwam reeds aan de orde dat niet alles wat waardevol is, ook waarde heeft binnen ons economisch systeem. Het huidige systeem beperkt zich tot wat op geld waardeerbaar en verhandelbaar is. Anders gezegd: alles wat niet op geld waardeerbaar en verhandelbaar is, valt buiten het systeem en is betekenisloos. Het bestaande economische systeem heeft daar geen oog voor. Wat niet profijtelijk is, telt niet mee. En dus worden negatieve effecten, bijvoorbeeld op milieuterrein, buiten het systeem gehouden omdat niemand er belang bij heeft ze binnen het systeem te halen. Tegelijkertijd heeft lang niet alles wat van waarde is, betekenis in economische zin.

Daarnaast is de relatie tussen het economisch systeem en de maatschappij aan de orde. Met betrekking tot die relatie verwijst Van Hoogstraten (Van Hoogstraten, H.D., 2001) naar de Griekse Oudheid. Aristoteles maakte een scherp onderscheid tussen de polis en de oikos. De polis als stadsstaat vormde de gemeenschap, terwijl de oikos stond voor de individuele huishouding waarbinnen economische functies werden uitgeoefend. De relatie tussen beide was zodanig dat de oikos ondergeschikt was aan de polis. De economie stelde de polis in staat

om als gemeenschap te functioneren. In onze moderne samenleving ziet die relatie er nogal anders uit. Gaandeweg is de economie dominant geworden. Of het goed gaat met een land of met een regio, hangt vooral af van de stand van de economie. Er is sprake van een fundamentele omkering. Het systeem van afhankelijkheden is veranderd. De maatschappij is ondergeschikt geworden aan de economie.

Maar ook binnen de economie zelf is er sprake van een omkering. We kunnen dat het beste toelichten aan de hand van de rol van het geld. Oorspronkelijk was er sprake van een ruilsamenleving. Goederen werden geruild tegen goederen die in de ogen van de ruilende partijen een min of meer overeenkomstige waarde vertegenwoordigden. De komst van het geld zorgde voor vereenvoudiging. Wanneer men iets wilde verkopen, hoefde men niet langer te zoeken naar iemand die goederen van een vergelijkbare waarde had en bereid was tot een ruiltransactie. Geld vertegenwoordigde daarbij aanvankelijk een intrinsieke waarde. Een gouden munt vertegenwoordigde een hoeveelheid goud. Later werd de waarde van het geld symbolisch. Een euro heeft in het economisch verkeer aanmerkelijk meer waarde dan overeenstemt met de materiële waarde van de munt. Maar er was ook een tweede loskoppeling. Terwijl geld oorspronkelijk het economisch verkeer ondersteunde, kreeg het gaandeweg een eigen betekenis. Geld ging ook dienen als zelfstandig middel tot accumulatie. En, sterker nog: die functie beperkte zich niet enkel tot het bezit van geld en tot maatstaf voor rijkdom – dat zijn in wezen statische functies. Geld werd ook een zelfstandige bron van dynamiek. Terwijl er oorspronkelijk nog een relatie was met goederen, is deze relatie gaandeweg verzwakt. Zo kennen we thans begrippen als flitskapitaal. Door gebundelde transacties van enorme omvang is het mogelijk de waarde van een nationale munteenheid te manipuleren, ook als er geen andere reden voor is dan pure manipulatie, en een relatie met de staat van de economie afwezig of zwak is.

Het marktmechanisme heeft verder tot gevolg dat producten en diensten slechts waardevol zijn voorzover ze waarde hebben binnen het economisch systeem. Niettemin zijn er tal van activiteiten die voor het functioneren van de maatschappij belangrijk en zelfs onmisbaar zijn, maar die binnen het economisch systeem geen betekenis hebben. Een voorbeeld vormt vrijwilligerswerk. Zonder mantelzorgers zouden de lasten voor ondersteuning van hulpbehoevenden onbetaalbaar en niet-organiseerbaar zijn. De dominantie van het economisch systeem kan ook worden geïllustreerd aan de wijze van grondfinanciering. Vanuit een economisch perspectief beschouwen we grond als een productiemiddel dat moet worden gefinancierd, en dat dus beslag legt op schaarse financiële middelen. Gebruik van een perceel grond in de landbouw brengt dus financieringslasten met zich mee. Er is echter ook een benadering denkbaar waarbij een zodanige vorm van landbouwproductie plaatsvindt dat het opbrengend vermogen van de grond duurzaam in stand blijft. Grond behoudt dan zijn waarde; er is geen aanleiding tot afschrijving. Ook niet voor rentekosten voorzover die een vergoeding voor geldontwaarding bevatten. Bovendien is er in ons land geen relatie meer tussen de waarde van een perceel grond op de markt en de waarde voor landbouwproductie. De prijs van een stuk grond staat niet meer in verhouding tot het opbrengend vermogen

binnen de landbouw. Er is vaak sprake van een niet-agrarische verwachtingswaarde. Wordt grond met vreemd vermogen gefinancierd, dan brengt dat extra rentekosten met zich mee die bij aanwending binnen de landbouw niet kunnen worden terugverdiend. Deze onevenwichtigheid wordt in brede kring onderkend. Zo leeft het besef dat de grondgebonden landbouw in Nederland internationaal een ongunstige concurrentiepositie heeft, juist vanwege de hoge grondprijzen. Men kan nog een stap verder gaan. Er is een redenering denkbaar waarbij de waarde van de grond binnen de landbouw thans juist lager zou moeten zijn dan voorheen. Vermindering van het gehalte aan organische stof en verzadiging met bijvoorbeeld fosfaten als gevolg van intensieve landbouwproductie verminderen de kwaliteit van de grond en zouden strikt genomen in een lagere grondprijs tot uiting moeten komen.

We kunnen stellen dat de dominantie van het economisch systeem en de eigen aard ervan leidt tot maatschappelijke onevenwichtigheden. In vergelijking met de Griekse stadsstaat is er in meerdere opzichten sprake van omkeringen. De moderne samenleving heeft vormen van verbondenheid verloren. De economische perceptie domineert. Dat heeft gevolgen voor ecologie, maar ook voor de sociale structuur. Ook op dit vlak bieden problemen binnen landbouw en platteland interessante doorkijken. Is er een economisch systeem denkbaar dat duurzaamheid bevordert en dat onevenwichtigheden binnen het sociale en ecologische domein voorkomt?

## 2.2

### Op zoek naar verdieping

Het leggen van bovenstaande verbanden had tot doel om aan te geven dat de problemen in de landbouw en op het platteland in een veel breder maatschappelijk kader kunnen worden geplaatst. Er is aanleiding tot een verdiepingslag. We zullen die verdieping behandelen aan de hand van drie onderwerpen. Allereerst het vraagstuk van de toedeling van verantwoordelijkheid. Op de tweede plaats het vraagstuk van cohesie, of anders gezegd: het systeem van relaties. En op de derde plaats de problematiek rond sturingsvragen. We zullen vervolgens conclusies trekken met betrekking tot de vraag welke uitgangspunten en principes hieruit voortvloeien voor het maken van ontwerpen voor nieuwe plattelandsondernemingen.

#### 2.2.1

### Verantwoordelijkheid

Kenmerk van de Nederlandse samenleving is dat er sprake is van een verfijnde toedeling van verantwoordelijkheden. Dat geldt op tal van terreinen; niet alleen voor de landbouw en het platteland. Er is sprake van een complex systeem, gebaseerd op een combinatie van regelgeving en markt. Dat systeem leidt tot hoge transactiekosten. Transactiekosten zijn kosten die gemaakt moeten worden om tot besluitvorming en tot

uitvoering van besluiten te komen. Thans is er doorgaans sprake van veel en langdurig overleg. Voortdurend dreigt het gevaar dat plannen, hoe goedbedoeld ook, stuklopen op de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden. Daardoor gaan bevoegdheidsvragen overheersen, of komen besluiten niet tot uitvoering omdat regels in de weg staan. Dat is in het algemeen geen vruchtbare context voor vernieuwing, met als gevolg dat het resultaat van alle overleg lang niet altijd is dat de problemen adequaat worden aangepakt en opgelost. Integendeel: het bestaande systeem nodigt uit tot interventies die, hoe goedbedoeld ook, problemen in stand houden – althans niet duurzaam oplossen.

Binnen het plattelandsbeleid overheerst thans de functiegerichte benadering. Het platteland wordt benaderd als een ruimte waarin functies worden vervuld – landbouw, natuur, recreatie, enzovoorts. De aard van die functies verandert voortdurend. Datzelfde geldt voor de onderlinge verhouding tussen functies. Zo wordt recreatie belangrijker. Het platteland dat rust en ruimte biedt als tegenhanger van c.q. compensatie voor de drukte en jachtigheid van de stad. Tegelijkertijd neemt de functie van het platteland als productieruimte voor voedsel af. Ook komt er meer ruimte voor natuur in het kader van de realisering van de Ecologische Hoofd Structuur (EHS). De context van benutting overheerst. Wat zou het platteland voor ons kunnen betekenen? Waar hebben we behoefte aan? Het denken in termen van productie- en consumptieruimte is daarbij dominant. De laatste jaren, zo valt te lezen, wint de overtuiging terrein dat het platteland meer moet worden benaderd als consumptieruimte, en niet zozeer als ruimte voor productie. Een dergelijke benadering nodigt uit tot discussies over veranderende functies en, in het verlengde hiervan, over belangen die functiegebonden zijn.

Gelet op de analyse van patroonverstoringen lijkt die benadering van het platteland in termen van productie en consumptie niet vruchtbaar. In plaats daarvan lijkt een context van verantwoordelijkheid meer perspectief te bieden. Hoe hebben we de verantwoordelijkheid voor het platteland geregeld? Vragen op het niveau van verantwoordelijkheid overstijgen het niveau van functies en belangen, maar zijn wel nadrukkelijk aan de orde. Er is integratie op het niveau van verantwoordelijkheden nodig. Een herschikking van het bestaande systeem van verantwoordelijkheden in plaats van het huidige systeem waarin verantwoordelijkheden aan functies zijn gekoppeld. Want dat laatste is kenmerkend voor de wijze waarop de verantwoordelijkheden op het platteland thans zijn geregeld. In detail is in regels vastgelegd op welke wijze functies op welke plaats mogen worden uitgeoefend en welke voorwaarden daarbij in acht moeten worden genomen. De ruimtelijke ordening is daarvan een sprekend voorbeeld. Tot op perceelsniveau zijn bestemmingen vastgelegd waarbij met veel gevoel voor detail is bepaald wat is toegestaan en verboden. Het functiegerichte denken overheerst. Daarbij is sprake van een merkwaardige mengeling van marktwerking en regelgeving door de overheid.

Dit functiegerichte denken heeft splitsend, en dus ontwrichtend, gewerkt. Hoewel multifunctionaliteit vaak is bepleit, overheerst binnen het regelsysteem van de ruimtelijke ordening nog steeds de functiegerichte aanpak. Een perceel grond heeft in een bestemmingsplan de



functie van landbouw of natuur of wonen. Slechts zelden is er sprake van combinatie van functies. Verder is de sturing per functie verschillend. Landbouw wordt in beginsel als een economische activiteit beschouwd, terwijl bijvoorbeeld natuur voornamelijk via overheidsregulering wordt geregeld. Dus zowel fysiek als met betrekking tot sturing is er sprake van splitsend denken. Een derde oorzaak van splitsend denken vormt de organisatorische structuur. Maatschappelijke organisaties hebben traditioneel de neiging te kiezen voor sectorale insteek. Dat is het logische gevolg van het feit dat ze vanuit een sectororiëntatie zijn opgericht. Het ging om het behartigen van landbouwbelangen of van natuurbelangen. Maar dat geldt niet slechts voor maatschappelijke organisaties; ook de wijze waarop overheidsorganisaties zijn gestructureerd, nodigt uit tot een sectorale insteek. De toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zowel tussen ministeries als binnen ministeries, heeft sectorale kenmerken. De nadelen hiervan zijn bekend en worden overigens ook onderkend. Reeds vele jaren is er de roep om integratie. In de “Agenda Vitaal Platteland” van LNV van april 2004 neemt het pleidooi voor een integrale aanpak eveneens een belangrijke plaats in.

We komen er dus niet door functies op een andere wijze uit te oefenen. Of door nieuwe combinaties van functies. Functies worden uitgeoefend binnen een bestaande structuur van verantwoordelijkheden. Bovendien is aan de orde om de drijvende krachten achter de functies bloot te leggen en te problematiseren. Zo wordt de landbouw beschouwd als een economische activiteit die door ondernemingen wordt uitgeoefend. Dat betekent dat ondernemers zich bij de landbouwuitoefening zullen laten leiden door economische overwegingen. Aankoop, inrichting en beheer van natuurgebieden gebeurt door grote terreinbeherende organisaties waarbij men in sterke mate afhankelijk is van door de overheid geformuleerd beleid met de daaraan gekoppelde instrumenten.

Zoekend naar een nieuw systeem voor toedeling van verantwoordelijkheden, dienen de volgende elementen aandacht te krijgen. Op de eerste plaats is er een integratieslag aan de orde. Zoals we zagen, werkt de functiegerichte benadering splitsend, ook omdat functies elk een geheel eigen regime kennen. Dat pleit voor een systeem van verantwoordelijkheden dat tot integratie in staat stelt – sterker nog: tot integratie dwingt.

Een tweede punt betreft het niveau waarop verantwoordelijkheden worden toegeedeeld. Daarbij is er thans sprake van twee ontwikkelingen, namelijk globalisering en individualisering. Door globalisering verschuift sturing naar hogere schaalniveaus. Individualisering gaat ten koste van het gezamenlijk dragen van verantwoordelijkheid. Het zijn weliswaar twee qua richting tegengestelde krachten, maar ze hebben gemeenschappelijk dat ze beide negatief uitwerken met betrekking tot de verantwoordelijkheidsstructuur op regionaal en lokaal niveau. Ze hollen de structuur van verantwoordelijkheden op regionaal en lokaal niveau uit. Ze bewegen van de regio weg, met als gevolg dat er als het ware een vacuüm ontstaat wat de verantwoordelijkheid betreft op het niveau van de regio. Verantwoordelijkheid op regionaal niveau heeft geen gezicht meer. Er zijn geen heldere, aanspreekbare en herkenbare dragers van verant-

woordelijkheid. Er is sprake van anonieme organisaties. Personen zijn vervangen door organisaties, waarbij bevoegdheden en aandachtsgebieden nauwkeurig zijn vastgelegd. Ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen claimen ieder betrokkenheid en verantwoordelijkheid. Daardoor is er weliswaar geen sprake van willekeur, maar als gevolg van gedetailleerde toedeling van verantwoordelijkheden houdt men elkaar gevangen. Het gaat om een groot aantal partijen waarbij sprake is van een complex systeem van relaties en (deel)verantwoordelijkheden. Er is geen partij die voortgang kan afdwingen. Dat leidt tot een situatie waarin partijen afzonderlijk betrekkelijk machteloos en afhankelijk zijn maar waarin tegelijkertijd iedere partij beschikt over aanzienlijke hindermacht naar de andere partijen. Men kan elkaars mobiliteit beperken tot een nauw begrensde ruimte en elkaar dus dwingen tot immobiliteit. De ruimte voor vernieuwing wordt gedomineerd door bevoegdheidsafspraken. Met als resultaat dat pogingen tot vernieuwing, hoe ambitieus en nodig ook, uitmonden in reproductie van het verleden, tot het bewandelen van reeds lang gebaande paden. Men houdt elkaar in een houdgreep. En dwingt elkaar tot wat in het schaakspel bekendstaat als een herhaling van zetten: veel beweging op het bord, maar geen wezenlijke verandering.

Een ander punt is dat globalisering vaak op één lijn wordt gesteld met vermindering van afhankelijkheden. Zo op het eerste gezicht lijkt het alsof globalisering onze onafhankelijkheid heeft vergroot. De wereld wordt het werkterrein. We hebben toegang tot vrijwel iedere plek op aarde. We kunnen een straat verderop dagelijks producten kopen uit alle delen van de wereld, vaak tegen uitzonderlijk lage prijzen. Via de media worden we zonder vertraging op de hoogte gehouden van wat in de verste uithoeken van de wereld gebeurt.

Maar globalisering heeft ook een andere kant. Er ontstaan nieuwe afhankelijkheden. In wezen wordt het oude systeem van afhankelijkheden vervangen door een nieuw systeem, zij het dat binnen het nieuwe systeem sprake is van afhankelijkheden in een wereldwijde context. Tegelijkertijd wordt het nieuwe systeem van afhankelijkheden minder transparant. Zo heeft verplaatsing van arbeidsintensieve productie naar lagelonenlanden niet alleen economische gevolgen. Wat vanuit een economisch perspectief profijtelijk is, kan uit sociaal en maatschappelijk oogpunt nadelen hebben. Door verlies aan werkgelegenheid neemt bijvoorbeeld de werkloosheid toe, met als gevolg dat de overheid meer geld kwijt is aan uitkeringen. Daar kan overigens tegenover staan dat er door verplaatsing van bedrijvigheid minder vervuiling is. Beide effecten blijven bij een zuiver economische afweging buiten beschouwing. Een ander voorbeeld vormt de voedselveiligheid. Voedselketens zijn steeds vaker wereldwijd georganiseerd. Het is een complex systeem waar tal van partijen over de hele wereld bij zijn betrokken. Het garanderen van kwaliteiten op het terrein van gezondheid wordt daardoor lastiger. Dat wijkt nogal af van hoe voedsel vroeger werd geproduceerd. In een dorpsgemeenschap werden veel diensten aan elkaar geleverd. Bovendien was zichtbaar hoe voedsel werd voortgebracht. De vergroting van onze beschikkingsmacht en ons interventievermogen gaat gepaard met nieuwe afhankelijkheden. Een ander voorbeeld vormt de economische huishouding. We kunnen handelen over de hele wereld. Tegelijkertijd worden we afhankelijk van verhoudingen tussen wisselkoersen waar



we in wezen geen invloed op hebben. Door flitskapitaal en speculatie kunnen verhoudingen tussen muntsoorten zelfs worden verstoord zonder dat daar vanuit een economisch perspectief aanleiding toe is.

Op ecologisch terrein geldt in wezen hetzelfde. In een kleine lokale gemeenschap werd men direct geconfronteerd met negatieve effecten op ecologisch vlak. Er was in zekere zin transparantie. Men kreeg de rekening in de eigen omgeving gepresenteerd. Nu spelen ecologische effecten op wereldniveau. Landen met een soepele milieuregelgeving zijn vanuit een economisch perspectief aantrekkelijk als vestigingsplek voor vervuilende activiteiten. Ecologische effecten zijn daardoor ongrijpbaar. Er is geen directe relatie meer tussen eigen handelen en mogelijk negatieve effecten op ecologisch terrein. Anders gezegd: er ontstaan nieuwe afhankelijkheden terwijl de structuur van verantwoordelijkheden niet wezenlijk is veranderd. We proberen met een gedateerd systeem van verantwoordelijkheden een nieuw systeem van wereldwijde afhankelijkheden te managen. Overheden trachten weliswaar daar in de vorm van verdragen en convenanten in te voorzien, maar – zoals de ervaring leert – de werking van dergelijke afspraken is erg afhankelijk van de bereidheid van nationale overheden om partij te worden bij dergelijke overeenkomsten en zich aansluitend overeenkomstig de gemaakte afspraken te gedragen. Wereldwijde gezamenlijkheid ontbreekt en het lijkt niet erg realistisch daar onze hoop op te vestigen.

Om zicht te krijgen op afhankelijkheidsrelaties kan het nuttig zijn om een onderscheid te maken tussen een viertal niveaus binnen een systeem:

- Het niveau waarop problemen worden veroorzaakt,
- Het niveau waarop problemen zich uiten,
- Het niveau waarop oplossingscapaciteit beschikbaar is c.q. het niveau waarop problemen kunnen worden opgelost,
- Het niveau waarop invloed en macht aanwezig zijn om interventies te plegen.

Het is eerder toeval dan regel dat deze niveaus samenvallen of, als dat niet het geval is, dat er goede interactie tussen niveaus bestaat zodat de noodzakelijke interventies ook tot stand komen. Met als gevolg dat het systeem van verantwoordelijkheden niet tot zelfcorrectie in staat is.

## 2.2.2 Relaties

In de vorige paragraaf stond de vraag centraal hoe wij verantwoordelijkheid hebben georganiseerd. We concentreerden ons met name op het systeem van verantwoordelijkheden. Het ging om de inhoud van verantwoordelijkheden – hoe we ze hebben gedefinieerd en gesplitst. En op welk niveau we de verantwoordelijkheid hebben geregeld. Maar er is ook een andere invalshoek denkbaar. Dan staat niet de inhoud van verantwoordelijkheden centraal maar de relationele kant – de vraag welke persoon of welke organisatie met verantwoordelijkheid wordt belast. Wie is aanspreekbaar wanneer verantwoordelijkheden niet goed worden ingevuld? En hoe staat het met relaties tussen partijen?

Schaalvergroting en globalisering hebben ook een keerzijde. Wanneer systemen minder lokaal en meer globaal worden en bijgevolg organisaties groter worden, heeft dat ook gevolgen met betrekking tot relaties tussen mensen. Relaties worden vluchtiger en anoniemer. Men kent elkaar niet meer. En voorzover men elkaar ontmoet, gebeurt dat functioneel. Dat speelt niet alleen op wereldniveau; we kunnen ook dichter bij huis blijven. Kijken we naar de wijze waarop we op lokale en regionale schaal verantwoordelijkheid hebben georganiseerd, dan constateren we steeds grotere organisaties. Zo worden door gemeentelijke herindelingen gemeenten almaar groter. Ze worden daardoor door burgers steeds minder beleefd als een gemeenschap, als iets van henzelf, en steeds meer als een organisatie waarvan men verwacht dat die op efficiënte wijze goede besluiten neemt en diensten levert. De fusiebeweging in de wereld van de waterschappen vormt een ander voorbeeld.

Het gevolg van schaalvergroting en individualisering is dat gezamenlijkheid eronder heeft geleden. We beschikken weliswaar nog over tal van organisaties die op fundamenten van gezamenlijkheid zijn opgericht, maar die gezamenlijkheid wordt vaak nog slechts in beperkte mate als zodanig beleefd. De structuur bestaat en functioneert nog, maar de binding is nog slechts zwak. Organisaties zonder wezen; ontweesd als het ware. In het proces van vooruitgang hebben de vrijheid en de gelijkheid veel aandacht gekregen. De broederschap daarentegen zijn we onderweg wat kwijtgeraakt.

Het besef groeit dat het sociaal weefsel van kleinere gemeenschappen ook voordelen had. Men kon erop terugvallen; er was een systeem van afhankelijkheden. Thans is aan de orde dat traditionele gezamenlijkheid is weggefallen, maar ook dat er geen nieuwe gezamenlijkheid voor in de plaats is gekomen. Voorzover er thans sprake is van gezamenlijkheid, wordt die in stand gehouden omdat die in het voordeel van partijen is, voorzover die voordeel oplevert en slechts voor de periode waarbinnen dat voordeel te behalen is. Profijtelijkheid is het dominante criterium. Sociale verbanden worden zwakker – dat gaat ten koste van het sociale weefsel dat kenmerkend was voor kleine gemeenschappen. Weliswaar kunnen we niet zeggen dat er geen structuur van verantwoordelijkheden is, maar de structuur is anoniem. Er is sprake van vervreemding. Er is als het ware van de mensen weg georganiseerd. Verantwoordelijkheid heeft geen gezicht meer.

Naast schaalvergroting heeft het proces van specialisatie grote invloed gehad op sociale verbanden. Specialisatie was uit oogpunt van efficiency beter. We kunnen sneller produceren, maar tegelijkertijd gaat specialisatie ten koste van cohesie en gezamenlijkheid. Wat uit oogpunt van efficiency beter is, kan met betrekking tot samenhang nadelig zijn. Maar sociaal nadelige effecten hebben in een markteconomie lang niet altijd betekenis. Efficiency heeft vooral een invulling gekregen binnen een economisch perspectief. Dat is logisch binnen een markteconomie. Productkosten hebben dan betrekking op economische kosten. Gevolgen voor milieu en sociale structuren hebben dan niet noodzakelijkerwijs betekenis.

Dat alles is van invloed op de aard van de cohesie binnen een gemeenschap. Gaandeweg is een kader gaan ontbreken dat in staat stelt om

betekenisvolle relaties aan te gaan. De aard van relaties verandert; ze worden steeds meer gebaseerd op berekening. Door efficiency worden sociale verbanden kapot gerationaliseerd. Nieuwe relaties worden minder duurzaam. Bestaande relaties lopen voortdurend het risico te worden ingewisseld voor meer profijtelijke relaties. Anders gezegd: efficiency is een zwak bindmiddel voor cohesie. Efficiency leidt tot arbeidsspecialisatie, met als gevolg dat steeds meer personen en organisaties actief zijn in ketens zonder dat men elkaar kent. Het economische overheerst.

Nu kan men tegenwerpen dat het verdwijnen en verzwakken van traditionele sociale verbanden op het platteland minder dramatisch is dan wellicht op het eerste gezicht lijkt. Immers, systemen van onderlinge dienstverlening zijn vervangen door een heel scala aan professionele organisaties. We beschikken over een ingewikkeld en in omvang aanzienlijk complex van hulpverlenende instanties, doorgaans ieder met eigen werkvelden, planningsstructuren, procedures, criteria, loketten, enzovoorts. Deze zijn in de plaats gekomen van traditionele vormen van nabuurhulp zoals die in de eerste helft van de vorige eeuw nog algemeen waren en ook nu nog wel voorkomen. Thans wordt georganiseerd wat voorheen vanzelf sprak. Maar kenmerk daarvan is dat de dienstverlening wordt gedomineerd door marktkrachten en/of door intern-organisatorische overwegingen, gericht op doelmatigheid en efficiency. Relaties van dienstverlening worden daardoor anoniem. Dienstverlening is niet meer gebaseerd op vrijwilligheid, en dus op betrokkenheid, maar vindt plaats binnen een systeem van afrekenbare rechten en plichten. Als ik premie betaal, heb ik een afroepbaar recht op een vastgesteld pakket van voorzieningen. Maar ook niet op meer dan wat is afgesproken en in regelgeving vastligt. Betrokkenheid wordt vervangen door berekening. Het systeem nodigt als het ware uit tot calculerend gedrag. Treffend concludeert Vandevelde op basis van een analyse van het sociale stelsel in Nederland: “Een maatschappij die aan grote groepen van zijn leden de indruk geeft dat ze er evengoed niet konden zijn, dat ze wel een uitkering kunnen krijgen, maar verder best gemist kunnen worden, vraagt om problemen.” (Vandevelde, 2003)

Daar komt bij dat een burger in een moderne samenleving veel en uiteenlopende rollen vervult. Hij of zij is ouder, belastingbetaler, consument, kiezer, passagier, vrijwilliger, recreant, werknemer, bezwaarmaker, enzovoorts. Algemeen gezegd zou men kunnen stellen dat onze maatschappij per rol, per identiteit is georganiseerd. Het omgaan met uiteenlopende identiteiten en de daaraan gekoppelde (onderling vaak tegenstrijdige) belangen is mogelijk doordat de burger zelden tegelijkertijd op meerdere identiteiten wordt aangesproken. Er is bijgevolg ruimte voor inconsequent handelen, en dus voor vrijblijvendheid. We kunnen op een bepaald terrein overtuigingen uitdragen maar ons tegelijkertijd permitteren ons er niet naar te gedragen. We kunnen als burger ons uitspreken voor biologisch geproduceerd voedsel en tegelijkertijd als prijsbewuste consument voor de goedkoopste producten kiezen, ongeacht hoe die zijn geproduceerd.

## 2.2.3 Sturing

Algemeen gezegd is er thans sprake van twee dominante sturingsmechanismen, namelijk marktwerking en overheidsregulering. Beide sturingsbenaderingen hebben nadelen, gelet op de aard van de problemen in de landbouw en op het platteland. Met betrekking tot de marktwerking is relevant dat de wereld wordt gereduceerd tot datgene wat economisch relevant is en via de markt tot waarde kan worden gebracht. De markt heeft nu eenmaal geen aandacht voor wat weliswaar van waarde is maar niet via het marktmechanisme verhandelbaar is.

Een dergelijke benadering doet onvoldoende recht aan de betekenis van de landbouw. Anders gezegd: reductie van landbouw tot het op een economische wijze voortbrengen van voedsel betekent dat we op armoedige wijze omgaan met de potenties van de landbouw. Zo blijken vormen van landbouw belangrijke waarde te hebben in therapeutische trajecten. Vanuit de zorgsector wordt dat ook steeds meer onderkend. De landbouw was oorspronkelijk een belangrijke bron van cohesie op het platteland. Wanneer de landbouw uit een regio zou verdwijnen, zou er veel meer verdwijnen dan een bijdrage aan de betalingsbalans of aan de lokale werkgelegenheid.

Ook bij overheidsregulering is sprake van reductie. Kenmerk van overheidsregulering is dat de werkelijkheid wordt gereduceerd tot een regelbare werkelijkheid. Wat niet regelbaar is, loopt voortdurend het risico te worden genegeerd. De overheid staat slechts open voor problemen en oplossingen die betekenis hebben binnen het overheidsbeleid. De overheid kijkt vanuit het eigen formele perspectief naar de maatschappij en is slechts ontvankelijk voor wat binnen dit formele perspectief kan worden benoemd. Daarbij is sprake van een fundamentele omkering. Niet langer de overheid is dienend naar de maatschappij, maar de maatschappij dient in laatste instantie nog slechts als bevestiging van het overheidspectief.

Natuurlijk worden er binnen de overheid grote inspanningen verricht om passende antwoorden te vinden op maatschappelijke vragen. Ook wordt getracht om de externe oriëntatie van de overheid te vergroten. Regelingen worden aangepast, procedures veranderd. Echter, het betreft doorgaans wijzigingen binnen het bestaande formele beleidskader. Men kan niet van de overheid verwachten dat de fundamenten van het eigen systeem overboord worden gezet. Maar daarmee is het verhaal niet af. Iedere nieuwe regelgeving vraagt zorgvuldige inpassing binnen het bestaande regelsysteem. Dat is een ingewikkeld proces. Nieuwe regels moeten zich verhouden tot het bestaande systeem. Dat maakt overgangsbepalingen noodzakelijk, met als gevolg dat de complexiteit van het systeem almaar toeneemt. Uitzonderingen worden regel. Daardoor vernauwt het overheidspectief zich, hetgeen weer ten koste gaat van de externe oriëntatie van de overheid. De overheid wordt in toenemende mate de gevangene van zichzelf. De interne gerichtheid krijgt de overhand. Weliswaar niet als vooropgezet doel, maar wel als feitelijke uitwerking.

In een dergelijke situatie ligt afschaffing en vereenvoudiging van regels voor de hand. Maar dat is niet voldoende. Sterker nog: er is een veel ingrijpendere interventie nodig die het karakter heeft van een transformatie. Die transformatie kan niet beperkt blijven tot een wijziging van regels of tot vervanging van het geldende overheids perspectief door een ander zingevingskader, hoe ingrijpend een dergelijke operatie op zichzelf ook zou zijn. In essentie gaat het erom dat de overheid weer ontvankelijk wordt voor wat maatschappelijk speelt. Daarbij is niet gezegd dat de aard van de maatschappelijke opgaven om een regelreflex vraagt, of dat er een centrale rol voor de overheid is weggelegd. Een eerste voorwaarde is dat er mentale ruimte komt voor de percepties van problemen en oplossingen van burgers zelf; ook als die op het eerste gezicht niet of moeilijk inpasbaar zijn binnen het bestaande beleidskader. En aansluitend dat de vraag naar verantwoordelijkheid wordt gesteld. Doet de overheid er verstandig aan maatschappelijke vragen te absorberen? Of zouden burgers exclusief verantwoordelijk moeten worden gehouden voor het bedenken en realiseren van oplossingen?

Er is sprake van een onvermogen bij de overheid om te thematiseren wat maatschappelijk aan de orde is. Steeds weer duikt het probleem op dat een regelingskader dat is afgestemd op problemen van eergisteren, niet goed in staat stelt om de vraagstukken van overmorgen te thematiseren. De overheid is als het ware slechts in maatschappelijke problemen geïnteresseerd voorzover die met behulp van bestaande instrumenten kunnen worden opgelost.

In zekere zin werkt overheidsbeleid ook desintegratie in de hand. Zo is het systeem van verantwoordelijkheidsverdeling en de hieruit voortvloeiende structuur van de overheid bepalend voor de externe communicatie van de overheid. Ieder ministerie heeft eigen bevoegdheden en eigen beleid. Binnen een ministerie geldt hetzelfde voor afzonderlijke beleidsdirecties, met als gevolg dat overheidsorganisaties slechts ontvankelijk zijn voor problemen die binnen de eigen organisatie kunnen worden ingepast. Er is weinig ontwerpruimte vanwege een dichtgeregeld beleidsveld. De structurering van de overheid beperkt het openstaan voor maatschappelijke vraagstukken. Die worden zodanig ontleed en geherformuleerd dat ze binnen de overheidsorganisaties kunnen worden gehanteerd. Met als voortdurend risico dat de problemen van de overheid niet langer de problemen van de samenleving zijn.

Overheidsregulering heeft daarbij haar grenzen. Juist de landbouw vormt daarvan een sprekend voorbeeld. De wens van de overheid om de ondernemersactiviteiten te beïnvloeden binnen een sector die primair als een economische sector wordt gezien, heeft geleid tot regelgeving tot op niveau van afzonderlijke percelen grond en individuele dieren. Met als gevolg een enorme sturings- en handhavingslast, veel ongenoegen en in veel gevallen een matig resultaat. Het systeem kent hoge transactiekosten. Voorzover men van mening is dat er sprake is van een sturingsprobleem, liggen oplossingen als wijziging van instrumenten niet voor de hand. Het gaat niet om wijzigingen binnen het huidige systeem van overheidsregulering, maar om de vraag of dit systeem kan worden vervangen door een ander systeem van sturing.



# 3.

## Conclusies met betrekking tot verantwoordelijkheid, relaties en sturing

Thans is de vraag aan de orde waar dit alles toe leidt. Welke richting-gevende uitspraken kunnen we doen op basis van de bovenstaande thematisering met betrekking tot toedeling van verantwoordelijkheden, relaties en sturing? Allereerst is de opmerking op zijn plaats dat het om ingrijpende veranderingen gaat. Dat heeft als valkuil dat we genoeg nemen met min of meer oppervlakkige interventies die weliswaar gemakkelijk toepasbaar zijn, maar die op zijn best slechts symptomen bestrijden en de onderliggende problemen onaangetast laten. Het gaat er dus om scherp te benoemen welke uitgangspunten we moeten kiezen bij het formuleren van noodzakelijke vernieuwingen en wat de belangrijkste principes moeten zijn bij het maken van nieuwe ontwerpen.

Het gaat niet langer om wijzigingen binnen één van beide sturingsvormen; om nadelen te corrigeren. De uitdaging is om een alternatief te zoeken voor beide thans dominante vormen: marktwerking en overheidsregulering. Een dergelijk alternatief zou logisch moeten aansluiten bij de gepresenteerde analyse. Daarin staat een herschikking van verantwoordelijkheden centraal, en doorbreking van anonimiteit in relaties. Als invalshoek bij het zoeken naar een nieuwe vorm van sturing, zouden beide oriëntaties moeten worden gecombineerd. Algemeen geformuleerd zou als uitgangspunt voor de nieuwe vorm van sturing kunnen gelden dat burgers betekenisvol en verplichtend verantwoordelijkheid gaan dragen. Daarvoor is transparantie nodig, zowel met betrekking tot de toedeling van verantwoordelijkheden als bij het invulling geven aan verantwoordelijkheid. Dat pleit voor een herkenbare koppeling tussen inzet en resultaat. Burgers worden verplichtend aangesproken op het dragen van verantwoordelijkheid en tegelijkertijd is er sprake van een directe relatie tussen de opgedragen verantwoordelijkheid en de handelingspraktijk. Men kan waarnemen wat het resultaat is van ondernomen inspanningen.



Een dergelijke sturingsvorm betekent dat de bestaande verhouding tussen burgerrechten en burgerplichten ingrijpend wordt veranderd. In de huidige situatie is het zo dat burgers volop rechten kunnen uitoefenen terwijl verantwoordelijkheden diffuus en op een voor burgers weinig transparante wijze zijn verdeeld. Dat biedt mogelijkheden voor burgers om betrekkelijk vrijblijvend met verantwoordelijkheid om te gaan. Een nieuwe sturingsvorm zou verder het beeld moeten doorbreken zoals dat van de overheid gaandeweg is ontstaan. Een overheid die steeds meer de vergaarbak is geworden van maatschappelijke problemen en die zich met groot gemak heeft laten aanleunen dat (groepen) burgers hun problemen op het overheidsbord deponeren. En die vervolgens een voor de hand liggend mikpunt van kritiek werd wanneer oplossingen niet snel, effectief en efficiënt beschikbaar kwamen. Waardoor gaandeweg het functioneren van de overheid het centrale thema is geworden en niet de vraag of het onderliggende verwachtingspatroon langzamerhand niet hemelse dimensies is gaan aannemen. Anders uitgedrukt: men zou kunnen zeggen dat burgers de overheid hebben opgezadeld met voor henzelf weinig aantrekkelijke verantwoordelijkheden en tegelijkertijd eigen vrijheden maximaal hebben bewaard. De uitdaging die daaruit voortvloeit, is om verantwoordelijkheden weer maximaal bij burgers neer te leggen. Daarbij past een nieuwe vorm van burgerschap, gebaseerd op een geheel andere mix van verantwoordelijkheden en bevoegdheden dan thans het geval is, met als gevolg dat de relatie tussen overheid en burgers ingrijpend verandert. Daarvoor is nodig dat vanzelfsprekendheden met betrekking tot de functie van de overheid ter discussie komen. Immers, zo stelt Kuijpers, waarom zou de overheid de vertolker van het onbehagen van de burger moeten zijn? Of de vervuller van wensen en behoeften van de burger (Kuijpers, 2003)? Het huidige model is deels gebaseerd op mythes en ficties. Het verwachtingspatroon dat met betrekking tot rol en functie van de overheid is geconstrueerd, is in menig opzicht irreal. Maar het wordt niettemin in stand gehouden omdat de wil en de moed ontbreken om het te ontmaskeren. Mythes en ficties zijn daarbij uiterst functioneel. Ze houden illusies voor echt en stellen daardoor in staat om probleemloos te leven met de spanning tussen wat is en wat zou moeten zijn (Wagemans, 1998).

De nieuwe sturingsvorm heeft dus niet het karakter van een wijziging in de verhouding tussen marktwerking en overheidsregulering. Bijvoorbeeld door taken die nu aan de overheid zijn toebedeeld weer of meer onderhevig te maken aan marktwerking. Of omgekeerd, door de overheid ervoor verantwoordelijk te maken dat negatieve effecten van marktwerking worden gecorrigeerd. Het principe van de voorgestelde “derde weg” is om de verantwoordelijkheid maximaal bij burgers neer te leggen, waarbij de aard van de verantwoordelijkheid bepaalt of dat op individuele dan wel collectieve basis kan.

Aansluitend op het rapport “Van Boerderij naar Buurderij” (Wagemans, 2004) betekent deze nieuwe sturingsvorm dat systemen van eigendom, beheer en profijt opnieuw moeten worden doordacht en meer in het bijzonder dat een herschikking tussen eigendom, beheer en profijt aan de orde is. Er is behoefte aan een systeem waarin eigendoms- en gebruiksrechten sterker worden geïntegreerd en de verdeling van lusten en lasten meer in evenwicht wordt gebracht.



De nieuwe sturingsvorm is ook meer dan een proceswijziging. De ambitie gaat verder dan de veelbepleite overgang van een top down-benadering naar een bottom up-aanpak. Of interactieve processen van beleidsvorming waarbij burgers eerder en intensiever bij beleidsformulering worden betrokken. De ervaring leert dat processen van interactieve beleidsvorming allermint uitzicht bieden dat ook verantwoordelijkheden anders worden toegedeeld. Sterker nog: burgers kunnen aan dergelijke processen op een uiterst vrijblijvende wijze deelnemen en uiteindelijk, wanneer de vaststelling van plannen aan de orde is, volop gebruikmaken van de mogelijkheden tot verzet zoals die in ons systeem bestaan. Datzelfde geldt voor processen van decentralisatie binnen de overheid waarbij verantwoordelijkheden van rijksniveau verschuiven naar provincies en gemeenten. Dat zijn herschikkingen binnen bestaande formele structuren die op zichzelf geen uitzicht bieden op verbetering. Immers, er zijn voorbeelden te over dat na decentralisatie, beleidsprocessen mank gaan aan exact dezelfde problemen als voorheen, zij het dat het niveau van de overheidslaag is veranderd.

De nieuwe vorm van sturing spreekt burgers niet enkel aan als regelbare objecten. Niet enkel op het gedwongen nemen van verantwoordelijkheid. De nieuwe vorm van sturing kan slechts bestaan wanneer er veel ruimte wordt geboden aan burgers om aan bod te laten komen wat voor hen betekenisvol is. Een nieuwe plattelandsonderneming waarbinnen veel ruimte is voor zintuiglijke ervaringen. Waarin ook ruimte bestaat voor meervoudige beleving en waarin beleving niet is voorgeprogrammeerd door beleidscategorieën. Maar tegelijkertijd een setting waarin het platteland niet eenzijdig en niet vrijblijvend als consumptieruimte wordt benut.

Met een nieuwe vorm van burgerschap kan echter niet worden volstaan. We stelden ook dat er nieuwe vormen van gezamenlijkheid nodig zijn. De cohesie behoeft versterking. De ervaring leert dat niet blindelings op gezamenlijkheid mag worden vertrouwd. We wezen op problemen van zogenaamde freeriders. Dus is de vervolgvraag op welke wijze kan worden georganiseerd dat burgers er belang bij hebben zich te gedragen als verantwoordelijke burgers. Anders gezegd: er is als het ware een ander principe noodzakelijk dat mensen tot elkaar veroordeelt. We constateerden dat het streven naar efficiency thans een zwak bindmiddel is en eerder desintegrerend werkt. Dat nieuwe principe duiden we als het principe van wederkerigheid. Dat houdt in dat de verantwoordelijkheid zodanig moet worden georganiseerd dat men er belang bij heeft zijn bijdrage te leveren. Doet men dat niet, dan ondervindt men daar de gevolgen van. Dat leidt tot het uitgangspunt dat producten en diensten maximaal aan elkaar worden gekoppeld. Dat kan fysiek, waarbij we dan moeten denken aan het ruilmechanisme. Wanneer een ruilrelatie in fysieke zin niet mogelijk is, kan een administratief systeem van verrekening hulp bieden. Waar het om gaat, is dat er niet op wordt vertrouwd dat burgers op basis van vrijwilligheid invulling geven aan hun verantwoordelijkheid. Datzelfde geldt voor de koppeling tussen handelen en de consequenties van dat handelen. Correct handelen wordt beloond en bij onverantwoord handelen wordt men geconfronteerd met de nadelen ervan.

Nu kan men tegenwerpen dat de aard van verantwoordelijkheden in een moderne samenleving zich niet erg leent voor toedeling aan individuele burgers. Leefbaarheidsproblemen, bijvoorbeeld in kleine kernen op het platteland, zijn op het niveau van een individuele burger moeilijk oplosbaar. In veel gevallen is een gezamenlijke aanpak nodig. Sterker nog: juist die overweging is vaak aanleiding geweest om verantwoordelijkheden in handen van de overheid te leggen. De nieuwe sturingsvorm waarin burgers verantwoordelijkheden gaan dragen, kan dus alleen maar perspectief bieden wanneer er sprake is van een gezamenlijke aanpak. Dat pleit voor nieuwe organisatievormen waarin burgers op verplichtende wijze verantwoordelijkheid gaan dragen. Om te voorkomen dat dergelijke organisaties zich ontwikkelen tot anonieme eenheden, en dus dezelfde kenmerken vertonen als bestaande organisaties, vraagt interne cohesie aandacht. Of, nog nauwkeuriger geformuleerd: de wijze waarop de relaties tussen burgers zijn georganiseerd, vormt een kritische succesfactor.

Dergelijke relaties kunnen niet vrijblijvend zijn. Men moet zich er niet aan kunnen onttrekken. Mensen moeten als het ware tot elkaar worden veroordeeld. Het principe van wederkerigheid vraagt toelichting – het gaat hierbij niet om de wederkerigheid die eigen is aan de markt waarin vrager en aanbieder transacties sluiten met elkaar. Kenmerk van marktrelaties is dat ze anoniem zijn. Men koopt en verkoopt zonder dat partijen noodzakelijkerwijs relaties met elkaar aangaan. In beginsel is de markt een plaats waar relaties vluchtig zijn en anoniem kunnen blijven. Binnen de nieuwe sturingsvorm is juist wezenlijk dat relaties tussen burgers bestendig zijn. Wederkerigheid moet zodanig vorm krijgen dat er sprake is van verbondenheid die in de plaats treedt van de hang naar individualisering. Het gaat dus om een andere toedeling van verantwoordelijkheden waarbij mensen betekenisvol op elkaar worden betrokken.

Bovendien ligt het voor de hand dat als principe wordt gekozen dat wederkerigheid op een zo laag mogelijk niveau wordt georganiseerd. Terwijl het streven naar efficiency de afgelopen decennia tot schaalvergroting van organisaties heeft geleid, betekent een combinatie van beide principes dat weer naar de mensen toe wordt georganiseerd. Dat betekent in wezen dat er een nieuw systeem van afhankelijkheden ontstaat. Mensen worden minder afhankelijk van anonieme organisaties en systemen, en meer afhankelijk van medeburgers in hun directe omgeving. Wederkerigheid vormt zo de basis voor een nieuwe verdeling van rechten en plichten van burgers. Wederkerigheid blijft dus niet beperkt tot het beginsel van do ut des: ik geef opdat jij geeft. Het raakt ook aan het systeem van afhankelijkheden – ik kan mijn probleem niet oplossen wanneer ik niet tot samenwerking met anderen kom.

Er is een tweede opmerking op zijn plaats. Het overhevelen van verantwoordelijkheden van de overheid naar burgers zou kunnen worden opgevat als een pleidooi voor een revival van de corporatieve staat. Dat is echter nadrukkelijk niet de bedoeling. Immers, corporaties komen niet tegemoet aan het uitgangspunt dat verantwoordelijkheden op een voor burgers betekenisvolle en niet-vrijblijvende wijze worden georganiseerd. Relaties tussen burgers en corporaties hebben in veel gevallen dezelfde kenmerken als de relaties tussen overheid en burgers.

Ze worden niet of slechts in beperkte mate beleefd en ervaren als een “eigen” organisatie aan wie verantwoordelijkheden zijn opgedragen. Het probleem van anonimiteit wordt er bijgevolg niet door opgelost. Daar komt bij dat corporaties logisch pasten in een systeem van verantwoordelijkheden zoals dat gold ten tijde van de oprichting. Een wijziging van dat systeem zal leiden tot een nieuwe toedeling van verantwoordelijkheden waarbij het vooralsnog de vraag is of organisaties van eergisteren ook zijn toegerust voor de nieuwe verantwoordelijkheden van overmorgen.

Een punt van kritiek kan zijn dat de verantwoordelijkheid voor het beheer van een regio moeilijk aan burgers kan worden overgelaten. Het betreft immers voor een belangrijk deel common goods: collectieve waarden en kwaliteiten. Kenmerk daarvan is dat ze weliswaar individueel kunnen worden genoten, maar niet individueel kunnen worden beheerd. De schoonheid van een landschap of een natuurgebied met bijzondere kwaliteiten is daar een voorbeeld van. In ieder geval is helder dat dergelijke waarden, vormen van collectief beheer vereisen. Maar dat neemt niet weg dat ook hier het principe kan gelden dat de verantwoordelijkheid maximaal bij burgers wordt gelegd.

Dat roept de vraag op hoe dat anders zou kunnen. Het gevaar ligt immers op de loer dat het aanspreken van burgers op individuele verantwoordelijkheid een vrome wens blijft die niet in daadwerkelijk gedrag zal worden omgezet. Het gaat dwars in tegen de trend naar voortgaande individualisering. Bovendien is er sprake van een wankele basis wanneer de inzet van de één niet wordt gevolgd door de inzet van de ander. Of, sterker nog: wanneer inspanningen worden gefrustreerd of zelfs tenietgedaan door medeburgers. Hoe om te gaan met zogenoemde freeriders – burgers die wel de voordelen genieten maar die niet bereid zijn om verantwoordelijkheid te dragen? Hoe kunnen inspanningen worden afgedwongen? Hoe kan verzaken worden voorkomen of afgestraft als het zich voordoet?

Een volgend punt betreft de integratie van verantwoordelijkheden. Hoe kan het splitsend denken in termen van verantwoordelijkheden dat kenmerkend is voor het huidige systeem, worden vervangen door een systeem waarin economische, ecologische en sociaal-culturele elementen op elkaar worden betrokken? Uitgangspunt daarbij is geweest dat burgers slechts succesvol op het nemen van verantwoordelijkheden kunnen worden aangesproken, wanneer er sprake is van voor burgers betekenisvolle relaties. Bovendien moet er een zo transparant mogelijke relatie zijn tussen eigen gedrag en de effecten hiervan. Dat pleit ervoor om de kringlopen op een zo laag mogelijk niveau te sluiten; zo mogelijk op individueel handelingsniveau of individueel bedrijfsniveau.

Verder is nodig dat de integratie van kringlopen op het laagste niveau plaatsvindt. Dat betekent dat economische functies en de ecologische en maatschappelijke effecten ervan naar de omgeving op dwingende wijze aan elkaar worden gekoppeld en onderling verrekend. Er is dan geen ruimte meer voor afwenteling van negatieve milieueffecten naar het milieudomein. Een voorbeeld: het gaat dan om vormen van landbouw die intrinsiek duurzaam zijn en waarbij geen lasten meer worden afgewenteld op de gemeenschap. De andere kant is dat het op een ver-

antwoorde wijze onderhouden van het landschap als waardevol wordt gewaardeerd; ook in economische zin. Een vorm van landbouw die sociaal en ecologisch duurzaam is maar tegelijkertijd een economische basis mist, nodigt uit tot ongewenst gedrag. Een ander voorbeeld vormt de energiesector. Is het mogelijk de vraag naar en het aanbod van energie op lokaal c.q. regionaal niveau te sluiten? Hoe zou zo'n systeem er dan uitzien? Datzelfde geldt voor het watersysteem: is er een constructie denkbaar waarbij de verantwoordelijkheid voor het regionale watersysteem maximaal in de regio zelf wordt gelegd?

Op basis van de thematisering zou voor een nieuwe toedeling van verantwoordelijkheden vertrekpunt moeten zijn dat verantwoordelijkheden maximaal in een regio zelf worden gelegd en dat, aansluitend, ook binnen een regio verantwoordelijkheden zo dicht mogelijk bij burgers worden gelegd. Dat geldt dan zowel voor de inrichting als voor het beheer van de regio.

Maar ook is belangrijk dat verantwoordelijkheden worden geïntegreerd. Dus geen aparte toedeling van verantwoordelijkheden voor waterbeheer, economische functies, natuur, leefbaarheidsvragen, enzovoorts. Want de consequentie daarvan is dat de onderlinge afstemming van die verantwoordelijkheden vreselijk veel overleg en energie vraagt. Bovendien is het bereiken van overeenstemming een lastige en vaak zeer tijdrovende aangelegenheid. Anders gezegd: de bestaande toedeling van verantwoordelijkheden brengt hoge transactiekosten met zich mee. De opgave wordt dan om de verantwoordelijkheden te integreren en op een zo laag mogelijk niveau te leggen. Natuurlijk kan dat niet beperkt blijven tot verantwoordelijkheden. Daar hoort ook de ruimte bij om die verantwoordelijkheden in te vullen. Het moet een consistente mix zijn van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Een ander punt betreft de verhouding tussen publiek en privaat. Het ligt niet voor de hand om de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden tussen de publieke en de private sector als uitgangspunt te nemen. Kiezen voor een nieuwe sturingsweg die in de plaats kan treden van marktwerking en overheidsregulering nodigt uit om de bestaande toedeling van taken aan beide sectoren te heroverwegen. Met als mogelijke uitkomst dat taken die thans bij de overheid berusten, privaat worden uitgevoerd. Ook het omgekeerde is denkbaar.

Hiermee verband houdt het uitgangspunt dat wat van waarde is, ook als zodanig moet worden gewaardeerd. Daarvoor is een nieuwe verbinding nodig tussen datgene wat thans waardevol is binnen de markt en datgene wat weliswaar waardevol is maar binnen een marktsetting geen waarde heeft. We constateerden dat er thans sprake is van reductie. Producten en diensten worden slechts van waarde geacht wanneer ze vermarktbaar zijn, dat wil zeggen: binnen ons economisch systeem waarde hebben en/of wanneer ze door de overheid zijn georganiseerd, dat wil zeggen: formele status hebben c.q. formeel zijn georganiseerd. Daarnaast zijn er echter tal van diensten en functies die voor de leefbaarheid waardevol zijn maar die geen waarde hebben; noch in markttermen noch binnen het beleidskader van de overheid. Vrijwilligerswerk is daarvan een voorbeeld. De uitdaging is om een systeem te ontwerpen waarin als het ware een integratie van de betaalde economie met de onbetaalde economie plaatsvindt. Uitgangspunt daarbij is dat alles van

waarde is wat betekenisvol wordt geacht. Het betekent een waarderings-systeem waarbinnen plek is voor zowel formeel georganiseerde diensten als voor diensten die binnen het huidige systeem geen formele waarde hebben. Dat onderscheid doet er dan niet meer toe.

Men zou een stap verder kunnen gaan en als ambitie formuleren om diensten over te hevelen van het formele en het marktsysteem naar het niet-formele. Een verschuiving dus van betaald naar onbetaald en van professioneel georganiseerd naar georganiseerd op basis van vrijwilligheid. Een nieuw systeem van afhankelijkheden. Men wordt minder afhankelijk van marktkrachten en van formele structuren. Dat betekent dat een nieuw systeem van verantwoordelijkheden niet de bestaande verdeling c.q. het bestaande onderscheid tussen markt en niet-markt en tussen georganiseerd en vrijwillig als uitgangspunt moet nemen. In een nieuw systeem van verantwoordelijkheden zouden al deze componenten een plek moeten krijgen.

Maar het organiseren van verantwoordelijkheden op een zo laag mogelijk niveau heeft ook nog een andere uitwerking. Dat is het individuele niveau. Verhoging van de zelfredzaamheid maakt mensen minder afhankelijk van anderen. In wezen is dat de eerste stap. In plaats van afhankelijk te worden van veelal anonieme organisaties en van complexe en juridisch georiënteerde regelsystemen, worden condities geschapen waarbij de oplossingscapaciteit van burgers zelf wordt vergroot. En voorzover dat niet lukt, wordt ondersteuning in de onmiddellijke omgeving gezocht.

We constateerden dat relaties weer betekenisvol moeten worden en dat anonimiteit moet worden doorbroken. Als gevolg van schaalvergroting en rationalisatie is er als het ware van de mensen weg georganiseerd. De oplossingsrichting is dat in de organisaties van de toekomst, de band met de burgers weer wordt hersteld en versterkt.

Dat alles leidt tot een systeem waarin uitgangspunt is dat naar de mensen toe wordt georganiseerd. De verantwoordelijkheid moet op zo laag mogelijk niveau worden geparkeerd. Wat in een buurtschap kan worden opgelost, hoeft niet via verordeningen vanuit Brussel te worden geregeld. Met als gevolg dat de verantwoordelijkheid voor het beheer van een regio bij organisaties en personen wordt gelegd die op lokaal niveau een gezicht hebben; dus herkenbaar en aanspreekbaar zijn. In een nieuw ontwerp zal de toedeling van verantwoordelijkheden transparant moeten worden geregeld.

Dat wijkt nogal af van het huidige systeem, waarin doelstellingen, taken en functieomschrijvingen met veel gevoel voor detail zijn beschreven. Met als gevolg dat nauwelijks meer traceerbaar is wie aanspreekbaar is in een situatie waarin zaken niet verlopen zoals ze zouden moeten verlopen. Kenmerk van een ingewikkeld systeem is namelijk dat alles met alles samenhangt, waardoor identificatie van aanspreekbare personen of organisaties lastig is. Iedereen is (voor een deel) verantwoordelijk, en dus niemand voor het geheel. Verantwoordelijkheid is niet langer traceerbaar en analyses blijven steken in de formele context van bevoegdheden, procedures en draaiboeken. Systemen van verantwoordelijkheid die zijn gebaseerd op toedeling van deelverantwoordelijkheden lenen zich prima voor door- en afschuifmechanismen.



Belangrijk is verder dat een nieuwe organisatie een open relatie met de omgeving heeft en in staat is zich aan te passen aan veranderende omstandigheden. Dat is gemakkelijk gezegd, maar blijkt in de praktijk vaak lastig. De wijze waarop een organisatie intern is gestructureerd, vormt daarbij vaak een lastige hinderpaal. De interne spreiding van taken en bevoegdheden bepaalt in feite hoe een organisatie met de omgeving communiceert. Met als gevolg dat organisaties vaak slechts beperkt ontvankelijk zijn voor nieuwe opgaven die zich moeilijk laten inpassen binnen de bestaande structuur. Niettemin is structurering wel nodig. Er dient helderheid te zijn over wie binnen een organisatie waarvoor verantwoordelijk is. Een structuur biedt vastigheid, maar verhoogt tegelijkertijd het statisch karakter van een organisatie. De uitdaging die hieruit voortvloeit, is om een nieuwe plattelandsorganisatie zodanig te structureren dat er intern transparantie is terwijl de organisatie tegelijkertijd in staat is tot een open communicatie met de omgeving en tot aanpassing aan veranderende omstandigheden. Dat stelt eisen aan het leervermogen van een buurderij.

### **Uitgangspunten en ontwerpprincipes**

Deze beschouwingen stellen thans in staat om zowel conclusies te trekken met betrekking tot te hanteren uitgangspunten voor nieuwe plattelandsondernemingen als de principes te duiden die bij het maken van nieuwe ontwerpen belangrijk zijn.

#### *Uitgangspunten:*

- Duurzaamheid moet de basis vormen voor de nieuwe onderneming. Dat betekent dat er geen afwenteling meer plaatsvindt, noch tussen de economische, ecologische en sociaal-culturele dimensie, noch binnen afzonderlijke dimensies.
- Er moet sprake zijn van continuïteit. De buurderij moet, bij dreigende versterking, in staat zijn tot zelfcorrectie.
- De landbouw wordt niet slechts benaderd als een economische activiteit maar heeft ook maatschappelijke betekenis.
- Wat waardevol is, dient waarde te krijgen.
- Verantwoordelijkheid dient op niet-vrijblijvende wijze te worden ingevuld.
- Mensen moeten betekenisvol op elkaar worden betrokken. Binnen het nieuwe systeem van verantwoordelijkheden dient veel ruimte te zijn voor zingeving.

#### *Ontwerpprincipes:*

- Er wordt naar de regio toe georganiseerd. Regio's worden maximaal verantwoordelijk voor zichzelf.
- Het moet een bedrijf zijn op maat van de mens.
- Verantwoordelijkheid moet weer een gezicht krijgen. Burgers worden betekenisvol maar niet vrijblijvend betrokken bij inrichting en beheer van hun omgeving.
- Interne cohesie wordt bevorderd door wederkerigheid als organisatie-principe in plaats van efficiency.
- Besluitvorming vindt zoveel mogelijk op het handelingsniveau plaats, en dus zo laag mogelijk in de organisatie.
- Kringlopen worden op een zo laag mogelijk niveau gesloten; bij voorkeur op individueel handelingsniveau.
- Er vindt zoveel mogelijk verrekening plaats van lusten en lasten.

- Verantwoordelijkheid en inzet worden gekoppeld aan zeggenschap.
- Er moet sprake zijn van een lerende organisatie.





Hoogstraten, H.D., van, Deep Economy, Caring for Ecology, Humanity and Religion, James Clark & Co, Cambridge, 2001.

Kuijpers, P., De Staat der Nederlanden, Uitgeverij de Balie, Amsterdam, 2003.

Vandevelde, T., Sociale zekerheid in tijden van flexibilisering, in: Filosofie en Praktijk, Jaargang 24, nr 4, p. 31-43, 2003.

Wagemans, M., Geregeld Mis, Gedachten over zingeving en reductie binnen het publieke domein, Eburon, Delft, 1998.

Wagemans, M.C.H., Van Boerderij naar Buurderij, InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, 2004.

Zweers, W., Over het belang van “werkelijke” natuur, in: M. Coolen en K. van der Wal, Het eigen gewicht van de dingen, Damon, Budel, 2002.