

Beheer is stiefkind bij overvloedig beleid

Trond Selnes

Goed of slecht beleid: beide leiden tot meer beleid

Verhalen over succes of teleurstellingen rond beleidsuitvoering leiden vaak tot identieke reacties: meer van hetzelfde.

Een succes geeft meersmaak, en dat leidt tot voortzetting, liefst in een verfijnde versie (beter beleid is niet verkeerd).

Een teleurstelling lokt een sterke behoefte aan correcties uit, en dat leidt ook tot voortzetting, maar dan in een nieuwe, vaak verfijnde vorm (beter beleid is niet verkeerd). Uiteraard komt deze verbetering uit dezelfde koker als de vorige versie.

In 't Veld zag deze wonderlijke paradox in het onderwijsbeleid al in 1984.

Afkeer van beleid door accumulatie en hoge dichtheid

Er is sprake van een grote accumulatie en dichtheid van beleid. In de praktijk zucht men onder de druk van de grote stapels en de compacte dichtheid. Men kan simpelweg moeilijk overweg met de vele plannen en regels. Dat geldt niet alleen voor de gebruikers van beleid, zelfs de beleidsmakers kunnen vaak moeilijk uitleggen wat een en ander betekent voor de praktijk. Soms worden beleidsonderdelen genegeerd, ze zijn gewoon niet bekend bij de uitvoerders. Denk aan de 150 soortenbeschermingsplannen die moeten doorwerken in gebiedsplannen en bestemmingsplannen. Het resultaat is een

zekere afkeer van beleid. Het vertrouwen in 'de overheid' wordt geschaad. De vraag wat er uiteindelijk van beleid terecht komt in de praktijk is dan ook volkomen terecht. Zo ook bij het ministerie van LNV.

Het ministerie van LNV in lastig vaarwater

Het ministerie van LNV heeft een breed arsenaal van doelen en instrumenten. Maar de lange keten en de vele schakels van beleidsvorming tot uitvoering is lastig vaarwater. Doelen en middelen kunnen min of meer concurrerend, of zelfs tegenstrijdig zijn. Bovendien zijn ze vaak ambigue van karakter; ze zijn voor meerdere uitleg vatbaar. Daarnaast kent elke doel- en middelrelatie zijn eigen systematiek, eisen en procedures. Uiteindelijk komt het beleid terecht in gebieden. De vraag is of het beleid voldoende toegesneden is op een goede doorwerking in de gebieden.

Uit onderzoek blijkt dat er grote problemen zijn in de praktijk, en dat heeft onder meer te maken met bovenstaande zaken. Er is langzamerhand sprake van een zorgelijk grote beleidsdichtheid en beleidsintensiteit. Beleid stapelt zich op en beleid 'verschuilt' zich 'achter' dichte schotten.



Kernpunten: vooraf gezamenlijke effecten zorgelijk

De kritiek is sterk verbonden met de volgende punten:

- Er zijn hoge beleidsambities maar beperkte middelen voor de uitvoering.
- Er zijn vele regels, beleids- en gebiedscategorieën en subsidieregelingen, maar in de praktijk is het moeilijk om er mee te werken.
- De procedurele en administratieve lasten maken de uitvoering lastig.
- Er is weinig flexibiliteit in wet- en regelgeving, terwijl men op gebiedsniveau juist flexibiliteit wenst.
- Continuïteit in regelingen, uitvoeringskader en geld ontbreekt, waardoor het overzicht nog troebeler wordt.
- Er zijn weinig mogelijkheden om voor langere tijd te plannen.
- Er is onvoldoende begrip voor elkaar, en inzicht in de relatie, tussen de niveaus van actoren, terwijl een goede doorwerking dit juist vraagt.

Hoewel al deze knelpunten afzonderlijk een rol spelen, is het met name het gezamenlijke effect dat zorgelijk is.

In 2002 ging LNV de gebieden in met iets tussen 26-38 beleidscategorieën, afhankelijk van hoe geteld wordt, 36 gebiedscategorieën, 30 subsidie-regelingen en minstens 10 andere beleidsmodules waar geld en plannen aan vastzaten. Een categorie wordt bijvoorbeeld gevormd door de 76 beschermingsgebieden onder de Vogelrichtlijn, overigens niet te verwarren met de (toen) 76 gebieden onder de Habitatrichtlijn, of de 252 probleemgebieden onder POP, 150 soortenbeschermingsgebieden enzovoort. Er zijn er vele. En dan hebben we het niet eens over indelingen als VINEX-locaties, Mainports, koersenbeleid, ruimtelijk-economische assen, etcetera. Of bijvoorbeeld indelingen en zonerings vanwege wettelijke verplichtingen, bijvoorbeeld ontwerpkaarten Wet ammoniak en veehouderij (Wav) of bodembeschermingsgebieden.

Plattelandsvernieuwing en goede, gedragen gebiedsoplossingen vereisen echter sectoroversijgend en geestverruimend enthousiasme en steun van vele partijen, maar daar is het beleid niet op toegesneden.

Uitdaging LNV:

meer effect door minder beleid?

Voor LNV breekt nu een tijd aan voor een andere koers. Op alle bovenstaande knelpunten dienen maatregelen genomen

te worden. Er dient veel meer aandacht te komen voor het beheer van regels, beleids- en gebiedscategorieën en subsidieregelingen. Het is niet verstandig om de bijl in de regelingen te zetten, waarschijnlijk is dat niet eens wenselijk.

Van groot belang is een meer programmatische aanpak, met communicatie als speerpunt. Communicatie richting mensen betrokken bij gebiedsprocessen, maar ook bij gebiedsprocessen, maar ook communicatie richting andere beleidsmakers. LNV is bijvoorbeeld afhankelijk van gemeenten, die vaak niet de capaciteit hebben voor een goede uitvoering van al die opdrachten uit beleidsnota's. Ook inhoudelijk is de agenda veranderd en aan het veranderen: landbouw is allang meer dan puur voedselproductie, het gaat steeds meer over ketenvorming, functiecombinaties en groene diensten. Natuur is hard aan verbreding en verdieping toe; nationale landschappen, verbindingzones en integratie met andere beleidsterreinen. Voedsel, natuur, milieu, water, recreatie, wonen, werken, vervoer staan op dezelfde agenda.

Het draait om slimme combinaties, innovaties en nieuwe institutionele arrangementen. Maar wel in combinatie met beheer van het regulier beleid, en een minder gespannen verhouding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering.

Het ministerie van LNV is momenteel bezig met een meer programmatische omslag via onder andere een Agenda Vitraal Platteland, een Meerjaren Programma

Groene Ruimte en een Investeringsbudget Landelijk Gebied.

Het gevaar is dat het beleid doorschiet in nieuwe initiatieven en dat de grote opgaven rond verbetering van de uitvoering blijven liggen. Op een dusdanige 'vlucht naar voren' zit niemand te wachten, maar dat is wel een gevaar: De omslag vraagt echter niet meer beleid, maar een beter beheer van beleid.

Literatuur

T.A. Selnes (2003), LNV-effectief op gebiedsniveau? Hoofdrapport van het project 'LNV op gebiedsniveau', LEI rapport 6.03.10, Den Haag

Trond Selnes is bestuurskundig onderzoeker van het landelijk gebied. Hij richt zich daarbij vooral op sturing en beleidsprocessen (*governance*). Hij heeft ervaring met de analyse van bestuurlijke processen, arrangementen en netwerken binnen verschillende beleidsterreinen. De Nederlandse situatie is vaak zijn focus, maar dankzij zijn Noorse achtergrond en internationale oriëntatie wordt zijn horizon niet beperkt door de grenzen van ons land.

Over kikkers en knikkers (De Rana et Pecunia)

Stijn Reinhard en Marieke Koning

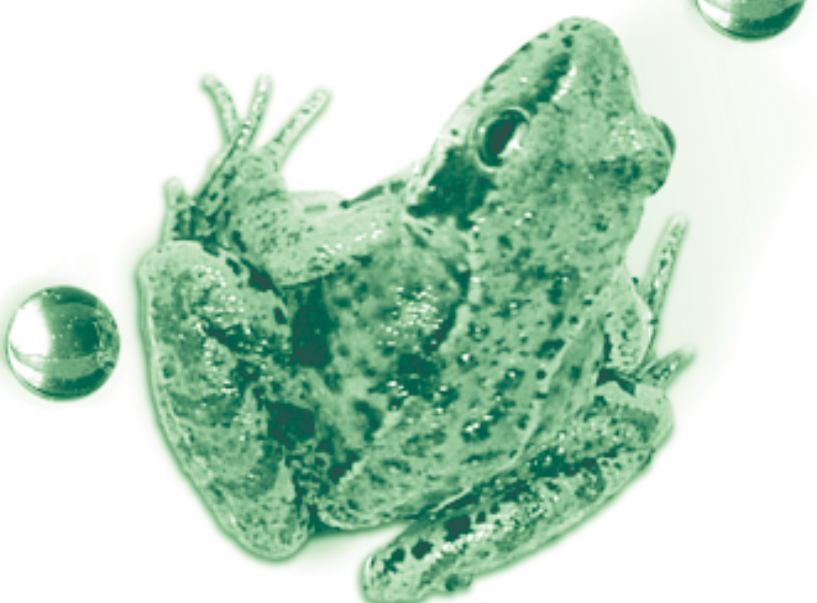
Nederland lijkt zich de laatste jaren opnieuw bewust te worden van een fenomeen waar het al sinds menseneugenis tegen heeft gevochten. Het alledaagse verschijnsel water – want daar hebben we het over – is de laatste jaren in het nieuws en op de politieke agenda gezet (www.verkeerenwaterstaat.nl; www.nederlandleeftrivierwater.nl). Het denken over waterbeheer heeft het laatste decennium reeds grote veranderingen ondergaan, maar de rol van het economische gedachtengoed is nog beperkt.

Oude en nieuwe waterproblemen

Waren er vroeger dan geen overstromingen en daardoor hongersnood, milieustrampen en dergelijke? Kijk alleen maar naar de lijst van 642 publicaties uit de Nederlandse Centrale Catalogus die over watersnood en storm in Nederland gaan in de periode van 1500-2000, om het tegendeel te bewijzen. En dan het uitbreken van ziektes via het drinkwater... Nee, Nederland – niet voor niets 'kikkerlandje' genoemd – kampt al eeuwenlang met waterproblemen. Net toen Nederland zich door middel van technologische hoogstandjes veilig waande achter de Deltawerken, die het woeste zeewater tegenhouden, werd Nederland in de jaren negentig opgeschrikt door een grote hoeveelheid rivierwater. Deze zette delen van ons land door de achterdeur blank. Rivierdijken bleken niet opgewassen te zijn tegen het debiet aan water dat tussen de dijken stroomde. Nederlanders lijkten koude kikkers als het over water gaat, maar na de overstromingen van 1993 en 1995 wist men even niet meer waar men moest zoeken. Dijken kunnen niet eendeloos worden verhoogd. De oplossing werd in de breedte gevonden.

Ruimte voor water

Sinds 1995 wordt gezocht naar ruimte voor water op het land (dat vroeger op het water was veroverd) om problemen bij hoogwater maar ook bij droogte af te wenden. Ruimte voor water werd het nieuwe adagium, waarbij in het bovenstroomse deel van de Nederlandse rivieren water wordt vastgehouden in 'retentiegebieden', om de afvoerpieken af te vlakken. Door water langer vast te houden in de winter – in plaats van meteen afvoeren – kan droogteschade 's zomers worden verkleind. Dit wordt algemeen een omslag in het denken over waterbeheer genoemd, 'van water weren naar water accommoderen'. Deze reuzesprong is misschien toch maar een kikkersprong. Nog steeds willen we het water temmen of bestemmen, terwijl onze acceptatie van water(overlast) in ons leven niet verandert. De burger wil natuur, maar geen natuur-verschijnselen. Men wil alleen genieten van water: Zit het tegen dan worden de rijksoverheid en de waterschappen aangesproken.



Marieke Koning is regionaal econoom en houdt zich bezig met maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA).

Ook watereconomische vraagstukken behoren tot haar werkterrein; vandaar dat je haar zomers op de Friese meren kunt tegenkomen in een zeilboot.