39 STACKS
NN02963
71230 2012-09-05 56647

we met het platteland?

door prof. ir. J.P.A. van den Ban

bouwuniversiteit

WAT DOEN WE MET HET PLATTELAND?

door prof.ir. J.P.A. van den Ban



Voordracht bij het afscheid als hoogleraar in de Cultuurtechniek aan de Landbouwuniversiteit op 20 juni 1991.

WAT DOEN WE MET HET PLATTELAND?

Een afscheidscollege is een gelegenheid om in het openbaar onderwijs te geven. Daarbij moet ik er wel rekening mee houden, dat de voorkennis van mijn gehoor meer gespreid is, dan ik normaal bij de studenten gewend ben. Ik ben echter ontslagen van de plicht om op een examen te toetsen hoe de inhoud van mijn onderwijs is overgekomen. Mijn leeropdracht was om onderwijs te geven in de cultuurtechniek en volgens het rapport van de structuurcommissie uit 1982 werd van mij verwacht, dat ik vooral aandacht zou besteden aan bestuur en beleid ten aanzien van de landinrichting.
Het onderwijs in de cultuurtechniek is vooral gegeven in de studierichting van die naam, die kort na de oorlog tot stand kwam. Toen was voor een ieder duidelijk, dat het ging om het in cultuur brengen van gronden, of het verbeteren van de cultuurtoestand van landbouwgronden. De studenten moest worden bijgebracht hoe de landbouwproduktie kan worden verhoogd door maatregelen, die wel in een gebiedsgewijze aanpak gerealiseerd kunnen worden, maar niet door een individuele boer. Bij de uitvoering van cultuurtechnische werken zat men toen in de overgang van uitvoering in handkracht naar een machinale uitvoering. Het is dan ook niet vreemd dat vernieuwing van de uitvoeringstechniek aanvankelijk een belangrijke rol speelde in de opleiding.
Gaandeweg is de voorbereiding van werken meer aandacht gaan vragen. Dat was nodig voor een scherpere kostenbewaking, omdat er steeds hogere eisen werden gesteld aan het resultaat van cultuurtechnische werken en vooral ook door de verschuiving van maatschappelijke doelstellingen. Naast produkieverhoging in de landbouw werd steeds meer gestreefd naar verlaging van de produktiekosten en naar arbeidsbesparende landbouwmethoden. Later werd lang-

zamerhand ook meer aandacht besteed aan het landschap, de bescherming van de natuur en de aanleg van recreatieve voorzieningen. Behalve verbetering van de ontsluiting van de landbouwpercelen kwam ook de ontwikkeling van het niet-agrarische verkeer op plattelandswegen in het beeld. Deze ontwikkelingen zijn zo ver gegaan, dat de cultuurtechnische werken thans niet meer zozeer ten dienste staan van het landbouw-structuurbeleid, maar dat ze ter hand worden genomen in het kader van allerlei sectorbeleid en dat op deze wijze een projectmatige realisering van het ruimtelijk beleid tot stand wordt gebracht.
Dat de verschuiving van doelstellingen direct invloed heeft op de inrichting van een gebied ziet men in ruilverkavelingen vaak niet zo scherp, omdat het bestaande landschap steeds meer invloed krijgt op de ontwikkeling van het plan en omdat de planvorming zo lang duurt, dat het recent ontwikkelde beleid nog geen weerslag heeft gevonden in nu gerealiseerde plannen.
De invloed van verschuivende doelstellingen is goed te illustreren aan de inrichting van de IJssel-meerpolders. De Wieringermeer is een zuivere landbouwpolder ingericht naar de moderne inzichten van de jaren dertig. Toen in de jaren vijftig de Noordoostpolder werd ingericht stond de voedsel-produktie nog centraal, maar er was al een eerste aandacht voor het leefmilieu en de landschappelijke aankleding. We zijn nu nog bezig met de inrichting van Zuidelijk Flevoland. Daar is nog geen 50% van de oppervlakte ingericht voor de landbouw. Nu zijn bos, natuur en recreatie naast het wonen, tezamen belangrijker dan inrichting voor de landbouw. Als we nu zouden besluiten om nog een polder te maken in de Markerwaard, dan zou die worden ingericht naar de

maatschappelijke doelstellingen, waarden en normen van de jaren 2000 tot 2020. Deze stap durft de politiek thans niet te zetten.

Ontwikkelingen in de universiteit

Het toegenomen belang van de planvorming heeft tot gevolg, dat de studenten cultuurtechniek nog slechts in heel beperkte mate kennis maken met de uitvoering van cultuurtechnische werken. We laten de uitvoeringsproblematiek over aan het hoger- en middelbaar beroepsonderwijs. Onze aandacht en ook de wetenschappelijke problematiek ligt nadrukkelijk bij de planvorming. Het gaat om de wijze waarop cultuurtechnische werken worden voorbereid en om de planning, die daarvoor nodig is.
Deze versterkte aandacht voor de planvorming heeft zich in Wageningen ook voorgedaan bij verwante vakgebieden. De vroegere vakgroep Tuin- en Landschapsarchitectuur heeft de tuinarchitectuur losgelaten en richt zich nu op hogere schaalniveau's; bij de landschapsarchitectuur gaat het niet alleen om de fraaie vormgeving, maar nadrukkelijk ook in sterke mate om de planvorming.
In de planologie is de planvorming ingebakken. Het gaat om de onderlinge afstemming van ruimte en samenleving. De werkgelegenheid voor planologen zie ik vooral in het maken van streekplannen en het maken van bestemmingsplannen voor het buitengebied. De planoloog, die blijft steken in planningstheorieën en ruimtelijke concepten en die de planvorming niet kent, kan met een parafrase op 1 Korinthen 13 worden vergeleken met schallend koper of een rinkelende cimbaal.
Gezien het toenemend belang van de planvorming is het

dus niet zo vreemd dat deze drie disciplines zijn samengebracht in een vakgroep Ruimtelijke Planvorming, die fungeert als de richtingsvakgroep voor de nieuwe studierichting Landinrichtings-wetenschappen. Het is alleen te betreuren, dat het natte deel van de cultuurtechniek met deze reorganisatie verder weg is komen te staan van de planvorming.

Planning

De ontwikkelingen in de universiteit behoren een relatie te hebben met de maatschappelijke ontwikkeling. Studenten moeten een opleiding krijgen, die een goede basis is om later een nuttige rol te kunnen spelen in de samenleving. Er is in Nederland de laatste decennia bij de overheid een gecompliceerd planningstelsel ontstaan waarin een groot aantal van onze afgestudeerden werkzaam zijn of waaraan zij een bijdrage geven in de toelevering van kennis op een gespecialiseerd terrein.

Wanneer men wil weten wat er wordt gedaan aan de inrichting en het beheer van landelijke gebieden moet men niet alleen aandacht besteden aan ruilverkavelingen of andere landinrichtingsprojecten. Er worden in allerlei beleidssectoren projecten uitgevoerd, die in dit kader van belang zijn. Men denke aan de aanleg van recreatievoorzieningen, de inrichting van militaire terreinen, het veiligstellen en ontwikkelen van natuurgebieden, de winning van drink- en industriewater, enz.
Het gaat bij al deze beleidsterreinen wel om cultuurtechnische werken, in die zin, dat er door het manipuleren met bodem en water een ruimtelijke inrichting tot stand komt die is afgestemd op

maatschappelijke doeleinden. De nodige cultuurtechnische kennis moet daarvoor gevonden worden bij overheidsdiensten en ingenieursbureaus.

De projecten, die op al deze terreinen worden voorbereid vragen voor hun uitvoering om een *projectplanning*. Dat wil zeggen dat binnen de projecten de planvorming is gericht op het tot stand brengen van de eindtoestand die in het beleid als gewenst is vastgesteld. Deze eindtoestandsplanning is vooral organisatorisch van karakter: er moet grond worden gekocht, het plan moet in bestekken worden uitgewerkt, de uitvoering van het werk moet worden georganiseerd en het beschikbare budget moet goed worden bewaakt. Er zijn bij de projectplanning weinig problemen meer met de afweging van tegenstrijdige belangen of doelstellingen.

Die problemen waren daarvóór al aan de orde gekomen toen moest worden vastgesteld welke projecten prioriteit zullen krijgen. Dat gebeurt in de *operationele planning*, die voor vele beleidsterreinen jaarlijks plaats vindt. Deze middellange termijnplannen kijken vier tot tien jaren vooruit. Genoemd kunnen worden:
- het Voorbereidingsschema voor Landinrichting,
- het Meerjarenprogramma voor Recreatie en Toerisme,
- het Meerjarenprogramma voor Natuur en Landschap,
- het Meerjarenprogramma voor Infrastructuur en Transport,
- het Tienjarenplan voor de Drinkwatervoorziening,
- en zo voort.

Het voorbereiden van deze plannen is meestal een samenspel van rijk en provincie. Bij een aantal

beleidsterreinen heeft de provincie het recht om voorstellen te doen voor projecten waarvoor het rijk in de komende jaren financiële middelen beschikbaar zal stellen voor de voorbereiding. Opname van een project in een middellang termijnplan betekent dat in het kader van de betreffende beleidssector stappen worden gezet om het project te organiseren en te financieren.

Ter onderbouwing van deze plannen heeft zich de laatste vijftien jaar een *strategische planning* ontwikkeld. In 1973 kondigde de regering in de Oriënteringsnota een groot aantal structuurschema's aan. Dit zijn strategische plannen waarin beslissingen worden genomen over de ruimtelijk relevante aspecten van een bepaalde beleidssector. Er zijn twaalf van deze structuurschema's vastgesteld. Voor de inrichting van landelijke gebieden zijn de belangrijkste structuurschema's, die voor Landinrichting, Natuur- en Landschapsbehoud, Openluchtrecreatie, Militaire terreinen, Drink- en Industriewatervoorziening en Verkeer en Vervoer. In de structuurschema's worden strategische beslissingen genomen, die richtinggevend zijn voor de betreffende beleidssector. Er wordt vooruit gekeken over een tijdshorizon van 20 à 30 jaar en er wordt een limitatieve opsomming gegeven van voorzieningen waarmee in het rijksbeleid rekening wordt gehouden. Daarmee wordt een kader geschapen voor verdere besluitvorming. Er is een zware procedure ontwikkeld met veel inspraak, overleg en advisering voordat door het parlement een beslissing wordt genomen over de vaststelling van een structuurschema. Zo'n structuurschema verschijnt eerst als "beleidsvoornemen" van de regering, na verwerking van

de commentaren als "regeringsbeslissing" en tenslotte komen de beslispunten nog uit als "de na parlementaire behandeling vastgestelde tekst". De structuurschema's worden in principe elke vijf jaar weer herschreven en hebben dus het karakter van een cyclische planning. Ze worden niet alleen uitgewerkt in middellange termijnplannen, maar ook in het ruimtelijk beleid.
Over elk project worden beslissingen genomen in het kader van de ruimtelijke ordening. Opname in het bestemmingsplan van de gemeente is nodig, opdat zonodig een bouwvergunning of een aanlegvergunning kan worden afgegeven. Soms is het ook nodig om op basis van het bestemmingsplan een onteigenings-procedure te kunnen inzetten ten behoeve van de grondverwerving. Deze afstemming op de ruimtelijke ordening maakt het nodig, dat een middellang termijnplan in harmonie is met het provinciaal ruimtelijk beleid.
Er zijn ook beleidsterreinen waarvoor geen structuurschema is gemaakt. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het ontgrondingenbeleid en het landschapsbeleid. Dat wil niet zeggen dat er op rijksniveau geen visie is hoe dit beleid zich zou moeten ontwikkelen. We hebben de nota "Gegrond Ontgronden" en de "Visie Landschap".

Het planningsstelsel van de structuurschema's en de daarop gebaseerde middellange termijnplannen mogen dan inzicht geven in het rijksbeleid voor de komende jaren, het is wel ingewikkeld. Deze gecompliceerdheid wekt weerstand. Daarom heeft de regering besloten het aantal structuurschema's door bundeling terug te brengen, de procedures te bekorten en de teksten te vereenvoudigen. Zo zijn de drie vroegere

structuurschema's Verkeer en Vervoer, Vaarwegen en Zeehavens nu samengebracht in het nieuwe structuurschema Verkeer en Vervoer. Bovendien is het de bedoeling om de vroegere structuurschema's Landinrichting, Natuur- en Landschapsbehoud en Openluchtrecreatie samen te brengen in een nieuw structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie.

Milieu en water

Hoewel er dus een streven is om het systeem aanzienlijk te vereenvoudigen, doen zich toch nieuwe complicaties voor. Dit betreft de ontwikkeling van het milieubeleid en het waterbeleid in relatie tot de ruimtelijke ordening. Aanvankelijk is er wel een voorstel geweest om een structuurschema Waterhuishouding op te stellen, maar die gedachte is snel verlaten toen bleek dat er geen behoefte was om het huidige waterhuishoudkundig systeem te wijzigen en daarvoor grote werken uit te voeren. Het gaat niet om ruimtelijke claims maar om het beheer van het systeem. De gedachten daarover zijn nu uitgemond in het "integraal waterbeheer". Niet alleen de waterhoeveelheid en de waterkwaliteit worden betrokken in de planning van het waterbeheer, maar ook al wat leeft en groeit in het water en ook de minimalisatie van kosten van het beheer. Men gaat uit van een watersysteembenadering waarbij alle handelingen die invloed hebben op het watersysteem worden betrokken en dus op het oppervlaktewater, de waterbodem, de oevers en het grondwater. Er is voor de waterhuishouding een planningssysteem ontwikkeld, waarbij het rijk een strategisch plan maakt, zoals recentelijk in de derde Nota Waterhuishouding. De

provincies maken, rekening houdend met deze nota van het rijk, een provinciaal Waterhuishoudingsplan, dat ook strategisch van aard is en weer richtinggevend is voor de plannen van de waterbeheerders zoals de waterschappen.
De planning van het milieubeleid kent een soortgelijke structuur. Er is een Nationaal Milieubeleidsplan en de provincies maken hun provinciaal Milieubeleidsplan, dat weer richtinggevend is voor de provinciale milieuprogramma's, voor beheersplannen en voor eventuele gemeentelijke plannen.
Op provinciaal niveau is er een samenhang tussen het streekplan, het waterhuishoudingsplan en het milieubeleidsplan. Deze plannen kunnen vanuit een verschillende invalshoek betrekking hebben op dezelfde beslissingen, zodat bij het laatst vastgestelde plan steeds de consequenties moeten worden getrokken voor eventuele wijzigingen in de eerder vastgestelde plannen. Er gaan al stemmen op om deze drie provinciale strategische plannen maar samen te voegen tot één provinciaal omgevingsplan. Dat stelt dan wel eisen aan het integrerend vermogen van de opstellers van zo'n plan.

Voordat er een schop in de grond kan om een verandering aan te brengen in de inrichting van het landelijk gebied, moet er op alle bestuursniveaus heel wat worden overwogen en beslist in een ingewikkelde planstructuur.
Als we ons afvragen: "Wat doen we met het platteland?" dan kunnen we vaststellen, dat daarover in Nederland veel wordt nagedacht. Voor ons is dan de vraag, hoe leiden we mensen op die een bijdrage kunnen geven aan dat denkproces.

Men kan zich afvragen, of dit allemaal wel zo nodig is. Kunnen we niet zeggen, dat Nederland nu wel voldoende is ingericht en dat we nu maar eens moeten ophouden met al deze plannen?
De activiteiten voor de inrichting van een gebied behoren niet voort te komen uit plannen van de overheid, maar moeten gestoeld zijn op een maatschappelijke behoefte.
De landbouw is de grootste grondgebuiker op het platteland. We moeten constateren, dat de landbouw aan een ingrijpende herstructurering bezig is. Hoewel de toekomstige structuur van de landbouw niet duidelijk is, blijken er wel regionale verschillen en enkele algemene tendensen te bestaan. Er zijn minder opvolgers dan er bedrijven vrij komen; door voortdurende grondtransacties worden de overblijvende bedrijven groter in oppervlakte. Door toepassing van nieuwe technieken, en de noodzaak van een duurzame landbouw die beter voldoet aan milieu-voorwaarden worden nieuwe eisen gesteld; niet alleen aan de gebouwen, maar ook aan het grondgebruik en daarmee aan de verkaveling, de ontsluiting en de waterhuishouding.
Uit een nieuwe waardering voor de natuur en uit moderne wetenschappelijke inzichten is de beleidsmatig aanvaarde ecologische hoofdstructuur ontstaan, die is opgenomen in het Natuurbeleidsplan. In sommige situaties kan de natuurontwikkeling, die daarin is opgenomen op gespannen voet staan met de behoefte aan een meer extensief grondgebruik in een milieuvriendelijke landbouw.
De landbouw en ook bepaalde vormen van recreatie vertonen een grote dynamiek, die zijn weerslag vindt

in het gebruik en de inrichting van de ruimte. Daartegenover vraagt de natuur een grote stabiliteit en dat kan een reden zijn om natuurontwikkelingen te verbinden aan vaste elementen in het landschap zoals de grote watergangen en de wegen. Op deze wijze ontstaat de "cascoplanning" waaraan mede door de landschapsarchitecten in onze vakgroep de stoot is gegeven en die nu een plaats heeft gekregen in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Binnen een geraamte van vaste landschapsstructuren ontstaan ruimten waarvan de inrichting kan worden aangepast aan ontwikkelingen in het grondgebruik.
De dynamiek doet zich ook elders voor. Het toenemend autobezit vraagt om verkeersvoorzieningen, zoals het toenemend energieverbruik vraagt om elektriciteitswerken. Daartegenover vraagt het gegroeide milieubesef om vertraging van deze groei, om bodemsanering en handhaving van milieunormen. Men kan de ontwikkeling van de maatschappij niet stilzetten. Nederland is nooit af. Of we het willen of niet: Nederland zal voortdurend veranderen. De vraag is alleen op welke wijze en in welke mate willen we sturing geven aan die ontwikkeling, hoe organiseren we de planvorming bij de overheid, bij de bedrijven en bij de burgers? Welke kennis moeten we de studenten dan meegeven opdat ze daarbij een nuttige rol kunnen spelen?

Nodige kennis

De kennis over de inrichting van landelijke gebieden, die nodig zal zijn bij verschillende overheidsniveaus, bij belangen organisaties, bij ingenieursbureaus en bij andere adviesbureaus zal van drieërlei aard zijn:

1. Juridische kennis.
Soms hoor ik de mening verkondigen, dat de beleidsmatige aspecten van de inrichting van gebieden een kwestie is van juridische kennis. Immers door wetten en andere regelgeving wordt de besluitvorming in goede banen geleid.
Enig inzicht hierin is zeker nodig, maar Wageningers worden geen juristen, hoewel ze in veel overheidsfuncties en bij adviesbureaus wel met juristen moeten kunnen communiceren. Men kan procedures alleen in juridische regels vatten als daarover voldoende overeenstemming bestaat. Toch moeten in de praktijk van het bestuur vele keuzen worden gemaakt, die niet in regelgeving zijn vastgelegd. Dat wil zeggen er moet voortdurend beleid worden gevoerd. Dat is de taak van bestuurders, die daarvoor verstandige adviezen nodig hebben en dat vraagt niet alleen juridische kennis.
In de ruimtelijke ordening en in daaraan verwante wetten zoals de landinrichtingswet is het gehele systeem gericht op een zorgvuldige afweging van belangen. Dat vraagt inzicht in het ruimtelijk systeem en in de technische relaties tussen de verschillende deelbelangen. De milieuwetgeving is meer gericht op normstelling dan op belangenafweging. Hierachter zit veel chemische en toxicologische kennis. Daar de wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening en van het milieu verschillende uitgangspunten heeft, is het een opgave voor de toekomst om hiertussen goede verbindingen te leggen en tot een samenhangende besluitvorming te komen voor de inrichting van een bepaald gebied.
2. Bestuurskundige kennis.
Als de besluitvorming een taak is van het bestuur kan men zich afvragen of dan niet in de eerste plaats

bestuurskundige kennis nodig is. In de bestuurskunde probeert men de verbinding te leggen tussen het recht, de sociologie, de economie en de politicologie. Het is de gedragswetenschappelijke benadering van het bestuur. Er is in de bestuurskunde veel aandacht voor de rol van de verschillende actoren in het bestuur, hun onderlinge relaties en interacties. Het is duidelijk, dat bestuurskundige kennis van belang is voor de inrichting van landelijke gebieden. De vakgroepen van de Leeuwenborch behoren zeker een rol te spelen in de opleiding van studenten, die zich richten op de toekomst van het platteland.

3. Inhoudelijke kennis.

Om te kunnen meedenken over de vraag "Wat doen we met het platteland?" is inhoudelijke kennis onontbeerlijk. In beleidsdiensten van de overheid op de verschillende bestuursniveaus, in ingenieurs-bureaus en in andere adviesbureaus moet technische kennis uit veel basiswetenschappen worden gebundeld om die vervolgens te kunnen toepassen in de voorbereiding en uitvoering van inrichtingsplannen. Het gaat om de inventarisatie van gegevens, behoefte-ramingen, doelstellingen-analyse, ontwerp van alternatieve beleidsrichtingen of plannen en om de effectvoorspelling bij deze alternatieven. Nieuwe technische methoden zoals de geografische informatie systemen en modellenonderzoek spelen daarbij een rol.

De bundeling van bestuurskundige inzichten met technische kennis kan tevens voor het onderzoek van belang zijn. In de nieuwe meerjarenvisie voor het landbouwkundig onderzoek is een verkennende studie opgenomen om door onderzoek naar de interacties

tussen verschillende beleidsterreinen de kwaliteit van het beleid te verbeteren. Voor het eerst is in het landbouwkundig onderzoek het beleid tot een object van onderzoek gemaakt. Dit onderzoek is gestart in een samenspel tussen een onderzoeker vanuit de bestuurswetenschappen en één uit de landbouwwetenschappen. Dit samenspel is nuttig, omdat bestuurskundig onderzoek vaak een analyse van beleidsprocessen bevat, waarbij de beleidsinhoud minder uit de verf komt. Daardoor vindt dit type onderzoek soms weinig weerklank. Het is een nieuwe benadering om de inhoudelijke en de procesmatige kant van het beleid in een samenwerkingsverband te onderzoeken; dat zal de onderzoeksresultaten meer toegankelijk maken voor de beleidspraktijk. Onze universiteit heeft daartoe de mogelijkheid. Hoewel het nog te vroeg is om resultaten te melden, ziet de aanpak er veelbelovend uit.

De rol van de planning

Men kan de planning situeren tussen het beleid en het onderzoek. Het beleid geeft aan welke beleidsruimte er is. De ruimte om beleidsalternatieven in de beschouwing te betrekken kan worden ingeperkt door:
- de doelstellingen van het zittende bestuur,
- de mate waarin men continuïteit in het beleid wil nastreven,
- de financiële ruimte, die men denkt te kunnen vrij maken,
- de mate waarin men adviesorganen of overlegpartners wil volgen,
- enz.

De planning geeft aan het beleid alternatieve beleidsmogelijkheden of beleidsaanbevelingen. De planning doet dat op grond van wetenschappelijke kennis en daarvoor kan geput worden uit reeds aanwezige kennis, maar het kan ook nodig zijn om daartoe onderzoeksopdrachten te verstrekken aan wetenschappelijke instellingen. Het onderzoek kan beter bruikbare resultaten opleveren als het vanuit de planning onderzoeksthema's krijgt voorgelegd. Dit zijn kennislacunes waar de planning tegen aan loopt en die door onderzoek kunnen worden opgeheven of verkleind. De planner is als het ware het wetenschappelijk geweten van de bestuurder; hij zorgt dat de juiste gegevens in de besluitvorming kunnen worden betrokken. Bij de inrichting van landelijke gebieden kan dat kennis zijn uit heel verschillende wetenschappelijke disciplines zoals bijvoorbeeld: de ecologie, de bodemkunde, de hydrologie, de economie, de verkeerskunde, enz. In de planning moet van deze disciplines zoveel kennis aanwezig zijn dat men op tijd de juiste opdrachten kan formuleren en dat men de resultaten van het onderzoek kan interpreteren ten behoeve van het beleid.
De meeste beleidsadviseurs moeten al werkend in hun eigen dienstverband ontdekken hoe zij de "rol van beleidsadviseur" moeten spelen. Zij leren dit van hun zittende collega's, die al meer ervaring hebben. Het is een vorm van leren door overlevering en dat moet wel systeem-bevestigend werken. Het is waarschijnlijk niet de meest geschikte opleidingsmethode voor mensen die zich bezig moeten houden met een flexibele en strategische beleidsvorming die inspeelt op de dynamiek van deze tijd. Het is goed dat de universiteit studenten de gelegenheid biedt om zich in de problematiek van het beleid te oriënteren.

Dynamiek in het bestuur

Men denkt soms, dat het beleid ten aanzien van de inrichting en het beheer van het landelijk gebied goed is geregeld. Voor elke beleidsbeslissing zijn er goed doordachte procedures, waarmee al jaren ervaring is opgedaan en die met kleine wijzigingen telkens weer kunnen worden aangepast aan nieuwe behoeften. Er zijn redelijke vormen van inspraak ontwikkeld en de belangenorganisaties kunnen hun inbreng geven in allerlei adviesorganen.
Insiders weten dat het beleid allerminst een stabiel karakter heeft. Ik noem een viertal ontwikkelingen:

1. Er is een belangrijk spanningsveld tussen zorgvuldigheid en het sturen op afstand. Door de ontwikkeling van inzicht in de relatie tussen allerlei deelbelangen en door de verfijning van de prognosetechnieken bestaat de neiging om maatschappelijke processen niet alleen zorgvuldig waar te nemen maar ook van overheidswege te sturen. Zo heeft de regering recentelijk toekomstvisies ontwikkeld en beleidslijnen voor de toekomst getrokken in:
- de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening,
- het Nationale Milieubeleids Plan,
- de Derde Nota Waterhuishouding,
- het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer,
- de Structuurnota Landbouw,
- het Natuur Beleids Plan
- de Visie Landschap.

Binnenkort zullen nog verschijnen het Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie en twee beleidsnota's ter onderbouwing daarvan.
Er komen echter ook tegenkrachten op, die de rol van de overheid en zeker op rijksniveau willen beperken. De overheid zou meer globaal op afstand moeten sturen en het ambtenarenapparaat zou moeten worden ingekrompen. Dat neemt echter niet weg dat de overheid dan wel een visie moet ontwikkelen met zoveel draagkracht, dat er een kader wordt geschapen voor initiatieven van anderen.

2. Er is in "Den Haag" een streven om een sterkere scheiding aan te brengen tussen beleidsvorming en uitvoering van het beleid. Het rijk zou zich met een kleiner aantal en ook minder omvangrijke ministeries moeten concentreren op beleidsvorming en de uitvoering van het beleid zou meer overgelaten moeten worden aan geprivatiseerde instellingen of andere organen. Er is echter een gevaar, dat nog te weinig aandacht krijgt, aan de splitsing van beleid en uitvoering. Als de ontwerpers van het beleid weinig inzicht hebben in de problemen bij de beleids-uitvoering en slechts op afstand een relatie hebben met de uitvoerings mogelijkheden, ontstaat het gevaar, dat er nog meer "utopisch beleid" wordt ontwikkeld. Daarmee bedoel ik, dat beleidslijnen worden uitgezet, die nooit worden gerealiseerd omdat ze onuitvoerbaar zijn, omdat er geen instrumentarium of geld voor is of omdat ze te weinig draagkracht hebben. Dat is geen nieuw verschijnsel. We kennen daarvan vele voorbeelden, zoals onder meer de uitspraken over scheiding en verweving van ruimtelijke functies in de Nota Landelijke Gebieden. Bij de voorbereiding van allerlei projecten werd in

ambtelijke nota's vastgelegd of het gebied was ingedeeld in zone B of in zone C, maar dat had niet de minste invloed op de verdere planvorming. Er moet worden afgewacht of de koersbepaling in de Vierde Nota Extra een beter lot wacht. Ik ben er evenwel van overtuigd, dat in recent verschenen beleidsnota's nog heel wat utopisch beleid aanwezig is. Het parlement haalt het utopisch beleid niet uit nota's, die ter vaststelling worden voorgelegd, omdat het vaak om doelstellingen en uitspraken gaat die goed passen in het huidige politieke klimaat.

3. Er is ook een streven naar decentralisatie van het beleid. De provincies zouden een meer centrale rol moeten spelen bij de planning van de inrichting en het beheer van landelijke gebieden. Daar hangt mee samen, dat er een toenemende weerstand is tegen de verkokering van het beleid in nationaal niveau.
Voor de opleiding maakt het geen verschil op welk bestuursniveau de afgestudeerden werkzaam zijn. Wel moet worden opgemerkt, dat de provincies als bestuursniveau ook in discussie zijn. Er gaan stemmen op, dat we in het Europa van de toekomst onze provincies kunnen missen en dat we kunnen volstaan met een bestuursniveau op het niveau van "landsdelen".

4. Dit roept de vraag op of de universiteit zich wat betreft de inrichting van landelijke gebieden niet meer moet richten op het platteland van Europa. De Nederlandse ervaring met ruimtelijke planning en de daarop gestoelde inrichting en het beheer van landelijke gebieden is in Europees verband zeer geavanceerd. In andere landen wordt er met enige jaloezie naar gekeken. Men is het er over eens dat

Europa te veel landbouwgrond heeft en te weinig bos. Eigenlijk is de inrichting van het platteland een Europees probleem, maar er is nauwelijks sprake van een Europees beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening of van het milieu. Dat zou op termijn wel kunnen worden ontwikkeld, maar ook zonder dat zou de Nederlandse kennis op dit terrein ook in andere landen kunnen worden toegepast. De ingenieursbureaus zijn al bezig zich daarop voor te bereiden.

Sturing door strategische plannen

Dat de strategische plannen van rijk en provincies een dynamisch karakter hebben en dat deze worden gewijzigd bij nieuwe wetenschappelijke of maatschappelijke inzichten lijkt mij niet alleen onvermijdelijk maar ook juist, als ze maar niet te veel utopisch beleid bevatten. Deze plannen werken probleemopsporend en zij zijn bedoeld voor de lange termijn. Bezwaarlijk is daarentegen dat de planning van projecten deze dynamiek niet kan verwerken door de lange proceduretijd. Er is gewerkt aan de voorbereiding van recreatieprojecten, die nooit tot stand zullen komen, omdat inmiddels het recreatie-beleid is veranderd. Soms grijpt men in die gebieden dan naar de landinrichtingsprocedure, maar dat gaat ook niet snel. Gemiddeld zijn de landinrichtings-projecten 27 jaar "in procedure" en het is een probleem, dat beleidsveranderingen moeilijk meer te verwerken zijn, als het rijk eenmaal toezeggingen heeft gedaan tegenover de streek over een bepaalde vorm van uitvoering. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat al in een vroeg stadium van de voorbereiding gedetailleerde afspraken worden gemaakt over belangenafwegingen, die in de uitvoeringsfase pas aan

de orde zullen komen. Dit is moeilijk te veranderen in ons politiek en bestuurlijk systeem. Het vraagt bestuurskracht en een andere houding van politici, bestuurders en belangenbehartigers.

Volksvertegenwoordigers hebben de neiging het bestuur niet alleen te controleren op het gevoerde beleid, maar ook van tevoren al te sturen in allerlei gedetailleerde beslissingen. De bestuurder krijgt nauwelijks de kans om zijn nek uit te steken om iets nieuws tot stand te brengen.

Bestuurders komen voort uit de politieke partijen, die als een soort carrièreladder functioneren. De partijen zijn steeds bezig achter elk praktisch probleem een politieke ideologie te construeren, waarbij het verschil tussen de standpunten wordt geaccentueerd. Het is niet aannemelijk dat dit de beste opleidingsplaats is voor bestuurders, die door integratie van deelbelangen iets tot stand moeten brengen. Gelukkig komen er desondanks wel natuurtalenten in het bestuur naar boven.

De belangenorganisaties stellen hun eisen in een vroeg stadium van de voorbereiding van een project en laten een eenmaal gesloten compromis niet graag weer schieten. De landbouworganisaties en de natuurbeschermingsorganisaties kunnen op nationaal niveau gemakkelijker tot overeenstemming komen, dan op provinciaal of regionaal niveau, waar men dichter bij de belanghebbenden staat. Toch verliezen de tegenstellingen wat aan scherpte en de bereidheid compromissen te sluiten neemt toe. Als men de voorbereiding voor de uitvoeringsbeslissing van een project globaler zou maken, moet er meer

belangenafweging tijdens de uitvoering plaats vinden. Daarvoor is een compromisbereidheid op regionaal niveau nodig. De ambtenaar die dat moet organiseren moet de houding van een scheidsrechter kunnen aannemen.

Als voorbeeld kan gewezen worden op de beheers-overeenkomsten. De regeling voor de beheers-overeenkomsten is de laatste jaren wel vereenvoudigd. De ambtenaar van de Directie Beheer Landbouwgronden heeft echter maar een beperkte onderhandelingsruimte als hij met een boer praat over het aangaan van een overeenkomst. De keuze ligt vast in standaard-pakkettten en er is al heel wat vergaderd over het beheersplan. Als men de betrokken ambtenaar meer vrijheid zou geven en achteraf zorgvuldig controleert is een aanzienlijke vereenvoudiging van de procedure mogelijk.
Dat geldt ook voor andere procedures zoals de landinrichtingsprocedure. Als men de projectleiding de bevoegdheid zou kunnen geven om tijdens de uitvoering in overleg met de belanghebbenden allerlei detailleringen en uitwerkingen nader te regelen, dan stelt dat hoge eisen aan de projectleiding en aan de betrokken belangenorganisaties. Bovendien stelt het eisen aan de provincies, die in hun strategische plannen hiervoor het kader moeten scheppen. Ook moet de conflictoplossing goed geregeld zijn, voor situaties waar men het niet eens wordt.

Samenvattend kan worden opgemerkt:
* de planning en besluitvorming over de inrichting en het beheer van het platteland vertoont een gecompliceerd beeld.

* de strategische planning behoort voortdurend in ontwikkeling te zijn op grond van nieuwe wetenschappelijke en maatschappelijke inzichten, maar moet vrij zijn van onuitvoerbare utopieën.
* de besluitvorming over projecten kan dat tempo vaak niet bijhouden.

Het is moeilijk dit dilemma op te lossen, want het stelt niet alleen eisen aan de planning maar ook aan de politiek en het bestuur.

- de politici zouden zich meer moeten richten op controle van het gevoerde beleid en minder op medebestuur.
- de bestuurders zouden hun nek moeten kunnen uitsteken om de verantwoordelijkheid te nemen voor de start van projecten, waarin allerlei belangenafwegingen nog tijdens de uitvoering gemaakt kunnen worden.
- de ambtelijke projectleiders en vertegenwoordigers van belangenorganisaties zouden in staat moeten zijn werkbare oplossingen te vinden, die passen in het actuele strategische beleid.
- het strategische beleid van rijk en provincies moet dan steeds zodanig worden geformuleerd, dat het een duidelijk en ondubbelzinnig kader biedt voor projectbeslissingen.
- de opleiding en vorming van beleidsambtenaren, projectleiders en belangenbehartigers moet dan zodanig zijn, dat zij gedegen technische kennis kunnen integreren met bestuurlijk inzicht.

Het lijkt mij vrijwel onmogelijk deze vorming en opleiding geheel in een vierjarige academische studie te verwerken. Het lijkt ook niet waarschijnlijk dat onderzoeksscholen hiervoor een nieuw perspectief zullen bieden. Postdoctorale opleidingen zijn nog

maar beperkt van de grond gekomen. Toch is deze combinatie van gedegen technische kennis met bestuurlijk inzicht in geen andere universiteit te verwezenlijken dan in Wageningen. De aanzetten daartoe zijn zeker aanwezig en de Landbouwuniversiteit kan hiermee een belangrijke bijdrage leveren aan een antwoord op de vraag: "Wat doen we met het platteland?"