

UITVOERING VAN BELEID VRAAGT MEER AANDACHT

Trond Selnes

Het Ministerie van LNV heeft een breed palet van instrumenten tot haar beschikking, variërend van wet- en regelgeving tot subsidie-instrumenten en communicatieve middelen. Het grote aantal schakels in de keten van beleidsvorming tot uitvoering is echter lastig vaarwater, waardoor gewenste effecten lang niet altijd bereikt worden. Doelen en middelen kunnen onderling concurrerend of zelfs tegenstrijdig zijn. Daarnaast kent elke doel-middelrelatie zijn eigen systematiek, eisen en procedures. Uiteindelijk komt het beleid terecht in gebieden, waarbij het vaak onvoldoende is toegesneden op een goede doorwerking. De grote verscheidenheid en complexiteit van het beleid leiden tot bijzondere uitdagingen in verband met de uitvoering van het beleid. Er blijken in de praktijk grote problemen te zijn vanwege een grote beleidsdichtheid: beleid stapelt zich op en beleid 'verschuilt zich' achter dichte schotten.

Knelpunten in doorwerking beleid

De kritiek op de kwaliteit van de doorwerking van het beleid kan verbonden worden aan de volgende factoren:

- er zijn hoge beleidsambities, maar de middelen voor uitvoering zijn beperkt;
- er zijn veel 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;
- er is gebrek aan continuïteit in regelingen, uitvoeringskader en geld;
- er zijn weinig mogelijkheden om voor langere tijd te plannen;
- er is tussen de niveaus van actoren onvoldoende begrip voor elkaar en inzicht in de relaties.

Hoewel al deze knelpunten afzonderlijk een rol spelen, is het met name het gezamenlijke effect dat zorgelijk is. Plattelandsvernieuwing en gedragen gebiedsoplossingen vereisen enthousiasme en steun van alle betrokken partijen, maar daar is het beleid onvoldoende op gericht.

Veranderd perspectief

De onderwerpen die in het landelijk gebied een rol spelen zijn volop in beweging: de landbouw is niet meer alleen gericht op voedselproductie; het gaat steeds meer om ketenvorming, functiecombinaties en groene diensten (zoals landschapsbeheer en agrarisch natuurbeheer). Het natuurbeleid bevindt zich momenteel in een fase van verbreding en verdieping. Nationale landschappen, verbindingzones en integratie met andere beleidsterreinen zijn enkelen kenmerken hiervan. Vooral de interactie tussen landbouw, natuur, milieu en water zal de komende jaren veel aandacht krijgen. Ook de verhouding tussen stad en land is ingrijpend veranderd. De combinatie van functies, het creëren van innovaties en het scheppen van nieuwe institutionele arrangementen komt steeds vaker aan de orde. Samenwerking wordt een voorwaarde voor het bereiken van resultaten, hoewel de vormen van samenwerking tot veelvuldige discussie leiden. Een gespannen verhouding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering zal deze omslag niet bevorderen.

Uitdagingen LNV

Om een effectief beleid te voeren, zou LNV zich meer moeten richten op maatregelen tegen de bovengenoemde knelpunten. Het *beheer* van regels, beleids- en gebiedscategorieën en subsidieregelingen zou hierbij hoog op de agenda moeten komen te staan. Dit betekent niet dat bestaande regels afgeschaft of veranderd moeten worden. Een verhoging van de effectiviteit van beleid vereist vooral een verbeterde com-

municatie richting mensen die betrokken zijn bij gebiedsprocessen, maar ook richting andere beleidsmakers, zoals gemeenten. Gemeenten hebben momenteel vaak niet de capaciteit om al de opdrachten uit beleidsnota's goed uit te voeren.

Beleidsveranderingen vanuit LNV vinden onder andere al plaats via een Agenda Vitaal Platteland, een Meerjaren Programma Groene Ruimte en een Investeringsbudget Landelijk Gebied. Het gevaar is echter dat het beleid doorschiet in nieuwe initiatieven en dat de grote opgaven rond verbetering van de uitvoering blijven liggen. De nadruk moet niet liggen bij het opstellen van 'nieuw beleid', maar veel meer op het 'werkbaar maken' van bestaand beleid.

Meer informatie:

Rapport 6.03.10 *LNV-effectief op gebiedsniveau? Hoofdrapport van het project 'LNVeffectief op gebiedsniveau'*