

Een omslag op papier?

Jan van Zijl en Eric Hees bespreken:
H. Bekke, J. de Vries en G. Neelen,
*De Salto Mortale van het ministerie van
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Beleid,
organisatie en management op een breukvlak,*
Alphen aan den Rijn: Samson H.D.
Tjeenk Willink, 1994.

Voor wie – zoals ondergetekenden – de afgelopen jaren te maken heeft gehad met de ontwikkelingen rond het ministerie

van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), is *Salto Mortale* van de Leidse bestuurskundigen Bekke, De Vries en Neelen verplichte kost. Het grootste deel van het boek is gemakkelijk leesbaar en geeft een kleurrijke indruk van de wisselwerking tussen burger en bestuur. Veel daarvan gaat zonder twijfel ook op voor andere ministeries. De recente gebeurtenissen op LNV maken het op de snijtafel leggen van dit ministerie evenwel extra interessant.

Wie de 'dikke' Van Dale raadpleegt voor de betekenis van het van origine Italiaanse begrip *Salto Mortale*, vindt daarin drie verschillende antwoorden: een dodensprong, een ingewikkelde sprong achterwaarts en een groot waagstuk. Welk van de drie de auteurs van dit boekje heeft geïnspireerd tot de titel, is ons nog niet helemaal duidelijk. De eerste kan het niet zijn, de tweede zou neerkomen op – in het beste geval – terugkeren op de oude plaats. De inhoud van het boek

B O E K E N

gelezen hebbende, gaan wij ervan uit dat de derde betekenis door de auteurs bedoeld is, maar dat in de praktijk toch ook steeds op de loer ligt dat het uiteindelijk de tweede, dus 'veel drukte om niks' is.

Intern gericht

De politiek moet, anders dan bestuurskundigen, terughoudend zijn met het beoordelen van reorganisatieprocessen bij een departement. Wat beoordeeld en bijgestuurd moet worden is in de eerste plaats het beleid. Maar dit beoordelen en bijsturen vindt – als het goed is – zijn weerslag in de organisatie van het departement. Deze indirecte bemoeienis van de politiek met het departement biedt ons de geruststelling dat wij, daartoe uitgenodigd, een paar opmerkingen kunnen maken naar aanleiding van dit boek.

Het onderzoek is uitgevoerd en gerapporteerd van binnenuit het ministerie. Allerlei veranderingen worden nogal steriel gekoppeld aan personen, adviseurs en cursussen op LNV zélf. Daarnaast valt een hele geschiedenis van landbouw en natuur in de praktijk van alle dag te zetten van waaruit beleidsontwikkelingen verklaard kunnen worden: graanprijsdaling, mestoverschotten, inkomensdaling, enzovoort. Van een koppeling tussen deze twee geschiedenissen vinden we in het rapport naar onze mening te weinig terug. Zegt dit wat over het onderzoek, of over de preoccupatie van LNV met zichzelf? Illustratief is de passage die betrekking heeft op de interne discussie, begin 1990, onder de ambtelijke leiding over de cultuur, de stijl en

wijze van functioneren van LNV. De directeuren waren zo begaan met de zieleroerselen van hun organisatie dat 'de aandacht van de ambtelijke top werd afgeleid door de acties van akkerbouwers die ageren tegen het beleid' (p. 57). Over hoofd- en bijzaken gesproken. Wellicht is dit een probleem binnen de gehele (rijks)overheid in een tijd van afslanking en bezuiniging. Ambtenaren zijn immers net mensen.

De auteurs overdrijven ons inziens het denken in drie min of meer afgesloten fasen: 1945-1980, 1980-1992 en 1992-nu. En in het spreken over een salto mortale eind 1991. Een illustratie: er zouden tot ongeveer 1980 weinig politieke problemen zijn geweest vanwege de grote mate van consensus en het distributieve karakter van het beleid. Toch zien we al vanaf eind jaren '60, en zeker in de jaren '70 politieke polarisatie rond het landbouwbeleid (gestuurde productiebeperking, Vestigingwet, grondpolitiek, natuurclaims, nationale prijscompensaties, enzovoort) Het denken in genoemde fasen is, doordat ook andere auteurs daarvan hebben gesproken, langzaam maar zeker een eigen leven gaan leiden. De overgangen waren in werkelijkheid veel minder zichtbaar en in bepaalde opzichten zelfs afwezig.

De val van Braks

Onduidelijk blijft naar onze mening de verandering in de politieke bemoeienis van de kant van de ambtelijke leiding van LNV. De indruk wordt gewekt dat de invloed van de secretaris-gene-

raal altijd erg groot was en de directe lijnen tussen vakdirecties en minister als het ware onderbrak. Die invloed was in wat de onderzoekers de 'serene periode' noemen, allesbehalve groot. Dat wordt ook bevestigd door toenmalig minister Mansholt: 'Ik heb er van het begin af aan voor gezorgd dat ambtenaren niet alleen direct toegang tot me hadden, maar ook zelf hun nota's ondertekenden. De beleidsmatige macht van de SG was in mijn tijd te verwaarlozen. DG's als Louwes en Boerma en Staf lieten zich niet ringeloren door een SG'. Duidelijk is dat in de jaren-80 de invloed van de SG aanmerkelijk is gegroeid. De verstopte kanalen tussen vakdirecties en politieke leiding waren ons inziens in hoge mate verantwoordelijk voor de val van minister Braks. Zijn opvolger Bukman vond hierin de aanleiding voor het instellen van zogenaamde dossierstaven, waarin de meest betrokken (lagere) ambtenaren ingeschakeld worden bij de beleidsformatie.

In een poging om de 'openheid' van het departement spreekwoordelijk te doen zijn, zijn de onderzoekers ook uitvoerig te luister gegaan bij individuele medewerkers. Die luisterronde geeft aan dat er door de cultuurverandering meer werkplezier is ontstaan onder het personeel. Dat is een niet te onderschatten bijdrage aan het bestuurlijk 'product'. Tegelijk wordt gewezen op twee gevaren:

- het gevaar dat het ministerie te veel met zichzelf bezig is. Daarvan zou je moeten zeggen dat het onvermijdelijk en

B O E K E N

op zichzelf ook niet erg is als er maar grenzen aan zijn, ook in de tijd!

– het gevaar dat 'rising expectations' niet uitkomen. Dat is ernstiger. Men twijfelt nogal aan de zogenaamde verandering-managers, die te veel onder elkaar zitten, enzovoort. Als de omslag alleen op papier wordt gemaakt maar niet in de praktijk, dan zal de frustratie nog groter zijn dan zónder discussie over omslag.

De kern van *Salto Mortale* vinden we terug in de slotbeschouwing en voor ingewijden kan eigenlijk worden volstaan met het lezen daarvan. Over die slotbeschouwing hebben we een tweeslachtig oordeel. Je krijgt de indruk dat de onderzoekers in de brij van informatie en informanten nogal wat moeite hebben om alles te doen passen in hun bestuurskundig analysekader. En die moeite leidt er soms toe dat ontwikkelingen en gebeurtenissen er anders uit komen te zien dan – naar onze schatting – ze in werkelijkheid waren.

Zo wordt gesproken van 'omslagen in het sectorale beleid vanaf ongeveer 1982' die werden gekenmerkt door 'abruptie' en 'nationale belangen die boven die van de clientèle gaan'. 'Dit nationale belang werd door de politieke en ambtelijke top scherp gezien en met voortvarendheid gediend' (p. 91). Als voorbeelden worden genoemd: de superheffing (1984), de visquotering (1983) en de interimwet (1984). De eerste twee zijn directe uitvoering van Brusselse besluiten die bepaald niet abrupt waren te

noemen. Discussies over de superheffing werden in de jaren 1981-1984 letterlijk overal gevoerd, vooral ook in Brussel. Visquotering idem dito. Van de Interimwet kun je zeggen dat die plotseling werd ingevoerd, en vooral: buiten medeweten van het landbouwbedrijfsleven. Of de wet uit de lucht kwam vallen is echter een andere vraag. Kortom, het 'scherpe zien en de voortvarendheid van de top' lijken toch wat overdreven.

Anderzijds vinden we in de slotbeschouwing treffend beschreven waarom de departementale leiding pas zo laat de organisatie besloot aan te passen aan de nieuwe omstandigheden. In die beschrijving komen de specifieke kenmerken van het LNV-apparaat naar voren: de hiërarchische cultuur en structuur, de arrogantie van het historische succes, de angst om de oude, vertrouwde relaties met het maatschappelijk middenveld ter discussie te stellen. De doorbraak in deze patstelling komt onder druk van een 'stilzwijgende kongsi tussen de kritiek van binnenuit en die van buitenaf, eind 1991' (p.99). Al met al lijkt de geest toch wel uit de fles: LNV heeft definitief afscheid genomen van de 'goeie ouwe tijd', toen alles zo klip en klaar lag.

Maar waar gaat het heen? Naar een departement van algemeen bestuur? Voor een antwoord op die vraag staan wij even stil bij de totstandkoming van het Structuurschema Groene Ruimte (SGR), in *Salto Mortale* omschreven als het 'voor het eerst samen-

brenge en integreren van de verschillende gebruiksfuncties voor het landelijk gebied in één plan'. Jawel, met enig gevoel voor overdrijving zou je kunnen stellen: het SGR is de toetssteen van LNV als departement van algemeen bestuur.

Maar de gang van zaken leent zich ook voor een andere benadering, die we ten behoeve van de discussie wat polemisch onder woorden willen brengen. Het SGR is de moeder aller nota's, althans in omvang. Naar inhoud gaat het SGR over elf Waardevolle Cultuur Landschappen en een stuk of wat Strategische Groenprojecten. De rest is ballast, slecht leesbaar overigens voor wie niet werkzaam is in de wetenschap der ruimtelijke ordening. Het SGR als Planologische Kern Beslissing is een speeltuin geworden van het totaal geprofessionaliseerde middenveld op het gebied van landbouw, natuur en recreatie. Daar komt bij dat de financiering van het SGR-beleid al vóór de behandeling ervan in de Eerste Kamer onzeker is geworden. Kortom, het SGR is zeker nog niet het overtuigende bewijs van LNV als departement van algemeen bestuur.

Ontbrekende visie

De nieuwe missie van LNV luidt: 'LNV richt zich op meer markt, meer natuur en op duurzame productie. LNV kiest ervoor het probleemoplossend vermogen van de sectoren te vergroten en te laten benutten' (p. 71). De eerste doelstelling is een open deur, en biedt weinig handvaten. De tweede doelstelling duidt op meer zelfregulering. Maar beide

B O E K E N

samen duiden vooral op een ministerie dat (nog) niet goed raad weet met z'n identiteit. De toegevoegde waarde van *beleid* op het gebied van landbouw, natuur en visserij is toch grotendeels gelegen in sturing op hoofdlijnen, gestoeld op maatschappelijke overeenstemming. Daarvoor moet LNV het voortouw nemen. En dat is precies wat schromelijk ontbreekt tot nu toe. LNV pleegt veeleer, op dezelfde hoofdlijnen, achter de ontwikkelingen aan te lopen. De Structuurnota Landbouw van 1990 was de jaren ervoor het 'pièce de resistance'

waarnaar de minister graag verwees als het ging om de landbouwvisie op de toekomst. Nauwelijks in de Tweede Kamer behandeld is de Structuurnota in de mist verdwenen, juist omdat de visie ontbrak, of liever verdampde in algemeenheden.

Vernieuwingsimpulsen, die richting geven aan de toekomst van de landbouw, komen niet zozeer uit LNV. Dat heeft als nare consequentie dat er weinig houvast is in het beleid, ook voor de vele talentvolle en goedwillende ambtenaren in het eigen apparaat. Het

wachten is nu op de Prioriteitennota, die minister Van Aartsen heeft aangekondigd voor voorjaar 1995. Te hopen valt dat na het lezen daarvan de eenstemmige conclusie luidt: het ministerie van LNV heeft een salto mortale gemaakt, een groot waagstuk weliswaar, maar iets dat perspectief biedt voor al diegenen die werken, wonen en genieten in het landelijk gebied.

JAN VAN ZIJL & ERIC HEES
*Lid respectievelijk medewerker van de
Tweede-Kamerfractie van de Partij
van de Arbeid*

