

## **Van zorgen voor naar zorgen dat?**

### **Over gedeeld beleidsmakerschap op het platteland.**

*C.P. Veerman (10/1/05): En dan wat we gaan doen: we gaan de kunst van het samenwerken verder vormgeven door het herstellen en vernieuwen van de relatie tussen [...] de stedeling en ons platteland en ons landschap [en tussen] de burger en zijn natuur. En dat zullen we doen door met alle organisaties of personen die zich daarbij betrokken voelen of verantwoordelijkheid willen dragen, samen te werken. We zullen openstaan voor innovatieve ideeën en concrete plannen want we zorgen niet vóór, maar we gaan wél zorgen dát.*

#### **Inleiding**

De overheid houdt het beleidsmakerschap nog steeds teveel bij zichzelf. Nog steeds overheerst het traditionele beleidsdenken van *zorgen voor*; van het sturen, maken, regelen en controleren. Het kost haar moeite om bevoegdheden en verantwoordelijkheden over te dragen aan - of ten minste: om ze te delen met - andere partijen in de samenleving. Waar er al beweging is, is dat *tussen overheden*; zie de afspraken tussen rijks- en provinciale overheden in het kader van het ILG. Is dat winst? Dat valt te bezien, maar waarschijnlijk niet. Want het traditionele beleidsdenken wordt gewoon gecontinueerd, en nu misschien zelfs geïntensiveerd.

De omslag *Van zorgen voor naar zorgen dat* behelst en vraagt een ingrijpende omslag in het beleidsdenken; een omslag die hier wordt aangeduid met: *van traditioneel naar subsidair*.

*Zorgen voor* is traditioneel, en *zorgen dat* is subsidair beleidsdenken.

Met het concept subsidiariteit wordt de verhouding tussen overheid en samenleving in feite omgedraaid: niet het beleid van de overheid staat voorop, maar de dynamiek aan de voet van de samenleving. En goed (subsidair) overheidsbeleid is beleid dat aansluit bij de initiatieven die dáár ontstaan.

#### **Gedeeld beleidsmakerschap?**

Een overheid, die ervoor wil zorgen dat het platteland duurzaam beheerd wordt, en die het beleidsmakerschap daarbij wil delen met lokale partijen in de samenleving; dat is het streefbeeld, dat is waar het ons hier om begonnen is.

Akkoord. Maar de eerste vraag die dan gesteld moet worden, is:

➤ is er wel zo'n lokale partij, met wie dat beleidsmakerschap ook metterdaad gedeeld kan worden?

Als we goed kijken valt deze vraag uiteen in drie verschillende, maar met elkaar samenhangende deelvragen:

1. Is er een partij aan wie beleidsmakers-*bevoegdheden* kunnen worden overgedragen, of met wie ze kunnen worden gedeeld?
2. Is die lokale partner in staat om de corresponderende *verantwoordelijkheid* te dragen en ook waar te maken?
3. Beschikt die lokale partner over de *bekwaamheden* (capaciteiten, vaardigheden, hulpbronnen) om het beleidsmakerschap met de overheid te delen?

Gedeeld beleidsmakerschap kan pas aan de orde zijn als elk van deze drie vragen positief beantwoord kan worden. Immers, de overheid kan beleidsmakers-bevoegdheden slechts

overdragen / delen, als de lokale partner in staat is (dus: over de benodigde bekwaamheden beschikt) om de corresponderende verantwoordelijkheid ook inderdaad en effectief te dragen. Het delen van het beleidsmakerschap over het plattelandsbeheer met een lokale partner (boeren/burgers), stuit hier dus op capaciteitsgrenzen. Anders gezegd: de overheid kan bevoegdheden slechts delen, **voor zover** de lokale partner in staat is om de corresponderende verantwoordelijkheid te dragen. "Op basis van de geconstateerde, aanwezige lokale bekwaamheden kan deze mate van verantwoordelijkheid lokaal worden gedragen en draag ik deze corresponderende bevoegdheden over." En als die lokale bekwaamheden nu heel gering blijken te zijn – dan is dat jammer, en zit er niets anders op dan dat de overheid het beleidsmakerschap in eigen hand houdt.

### Anders willen kijken

[en betrokkenheid introduceren; niet staat noch markt;]plus kritiek op telos!!  
(De mogelijkheid dat die lokale bereidheid en capaciteit nooit tot ontwikkeling zijn gekomen *juist omdat* de overheid die bevoegdheden altijd in eigen hand heeft gehouden – dat blijft in zo'n synchrone of statische manier van kijken buiten beeld.)

Maar je kunt er ook *diachroon* (of: dynamisch) naar kijken, en je dan de vraag stellen, hoe je de bestaande verdeling van bevoegdheden (en verantwoordelijkheden en capaciteiten) tussen overheid en lokale partijen in de tijd kunt beïnvloeden / veranderen. Dan denken we dus aan een bewust en expliciet **beleid**; een beleid, dat erop gericht is om de bereidheid en capaciteit van de lokale partij te vergroten (te laten groeien), zodat er daar gaandeweg ook meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden kunnen worden gedragen c.q. neergelegd. Parallel daaraan kan de overheid zich dan terugtrekken, en zich gaan beperken tot een andere (haar *eigenlijke*) taak: grofmazige beleidstelling en -toetsing, en een faciliterende rol: het aansluiten bij, en bevorderen en laten ontstaan van vitaliteit, dynamiek, *commitment*, probleemoplossend vermogen, sociaal kapitaal aan de voet van de samenleving.

Alleen: hoe doe je dat, hoe ziet **dat beleid** er uit? Dus:

*hoe vergroot je als overheid de wil, de bereidheid en de capaciteit van de lokale plattelandsbevolking om samen zorg en verantwoordelijkheid te dragen voor hun landschap, natuur en cultuurhistorisch erfgoed?*

Het antwoord daarop is, paradoxaal genoeg, gelegen in de omdraaiing van de vraag. Dus:

*De overheid kan het sociaal kapitaal van de boeren en burgers in een bepaalde plattelandsregio vergroten (laten groeien) dóór hen de verantwoordelijkheid en de zorg te geven / laten voor hun landschap, natuur en cultuurhistorisch erfgoed.*

### Subsidiar versus traditioneel beleidsdenken

Laten we dit even vast houden. We waren op zoek naar de mogelijkheden voor gedeeld beleidsmakerschap in duurzaam plattelandsbeheer, dus naar een andere verdeling van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en capaciteiten tussen enerzijds overheid, anderzijds de lokale plattelandsbevolking. En we komen erachter dat we dan, vanuit de overheid gedacht, twee verschillende beleidsdoelstellingen hebben.

**1. Duurzaam platteland.** Hier gaat het om waarden betreffende landschappelijke kwaliteit en variatie, natuur, milieu en cultuurhistorisch erfgoed; die waarden moeten beschermd, beheerd en ontwikkeld worden.

**2. Vitale plattelandsgemeenschappen.** Hier gaat het om waarden als de verantwoordelijke (boer en) burger, *civic engagement*, zorgethiek, cultureel zelfbewustzijn, gezinsszin, vertrouwen en sociaal kapitaal.

In het **traditionele** beleidsdenken worden deze twee doelen vertaald in twee beleidsinspanningen, los van elkaar, en gestuurd door twee instanties (departementen etc). Dat ziet er dan als volgt uit:

Ad 1. **Duurzaam platteland.** Het gaat hier om een **ruimtelijk beleid** (fysiek; ruimtebeslag, ruimtelijke ordening, groene ruimte e.d.) waarin zijn vervat: landschap, natuur, milieu, groen en blauw, cultuurhistorisch erfgoed. Het beleid is erop gericht om die waarden te beschermen, te beheren en te ontwikkelen.

[De centrale overheid kan dat zelf doen; doelen stellen, operationaliseren en uitvoeren, tot op het lokale niveau. Daartoe beschikt ze over allerlei instrumenten, financiële en andere middelen. Spoedig blijken dan echter de tekortkomingen van deze aanpak. Centrale sturing verhoudt zich slecht met de differentiatie van landschapswaarden etc. op het lokale / regionale niveau; met de oneindige variëteit in de werkelijkheid. De oplossing ligt voor de hand: dit beleid moet gedecentraliseerd worden. Dus wordt het overgedragen aan de provincies. Maar ook hier blijft het: ruimtelijk / fysiek beleid. En daarin ligt de échte tekortkoming van deze aanpak. Want een duurzaam beheer van landschap, natuur en cultuurhistorisch erfgoed kán niet zonder verantwoordelijke, zorgende boeren en burgers en betrokken gemeenschappen. Juist de erkenning van dit feit levert de rationale op voor het delen van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen met lokale partijen.]

Ad 2. **Vitale plattelandsgemeenschappen.** Hier gaat het om een **maatschappelijk beleid**, met trefwoorden als sociale infrastructuur, sociale cohesie, normen en waarden, burgerzin en zelfverantwoordelijkheid, gezinsszin, civil society, zorg voor de ander en voor de omgeving, cultureel zelfbewustzijn.

[Echter, dit is een heel problematisch beleidsveld. Het is heel moeilijk om zaken als burgerzin en zelfverantwoordelijkheid, normen en waarden, vertrouwen en sociaal kapitaal te produceren; en de overheidsinspanningen die hierop gericht zijn mislukken doorgaans, of genereren juist allerlei onbedoelde en averechtse effecten. Verantwoordelijkheid, gezinsszin, vertrouwen en sociaal kapitaal – dat soort zaken ontstaan alleen "vanzelf", dat wil zeggen als onbedoeld bijproduct van mensen die samen iets om handen hebben, ergens samen aan werken.]

In het **traditionele beleidsdenken** (zorgen voor) stelt de overheid doelen die ze door middel van een planmatige inzet van middelen en activiteiten tracht te realiseren. Hier hebben we nu twee zulke doelen: een duurzaam platteland, en vitale plattelandsgemeenschappen. En we gaan als overheid aan de slag met het realiseren van elk van de twee doelen. Na verloop van tijd zien we dat noch het één noch het ander goed lukt, dus verhogen we onze inspanningen en zetten we nog meer middelen in. Dat helpt nog niet, en dan wordt het tijd om wat beter te kijken.

Wat het eerste doel betreft, komen we erachter dat een duurzaam beheer van landschap, natuur en cultuurhistorisch erfgoed niet kán zonder verantwoordelijke, zorgende boeren en burgers en betrokken gemeenschappen. En wat blijkt? – met de massale inzet van middelen om ons doel te bereiken hebben we de bereidheid en capaciteit van de lokale bevolking om

zorg te dragen voor landschap, natuur en cultuurhistorisch erfgoed systematisch om zeep geholpen. En daar zitten we dan als overheid met ons mooie duurzame plattelandsbeleid. En wat het tweede doel betreft: al gauw blijkt dat de lokale bevolking zijn buik vol heeft van het “gezever” van de overheid over normen en waarden, van al dat softe gedoe over fatsoen en gemeenschapszin, van die politiek correcte prietpraat over verantwoordelijkheid, vertrouwen en sociale cohesie. We komen erachter dat zaken als zorg voor de ander en de omgeving, vertrouwen en sociaal kapitaal alleen “vanzelf” ontstaan, dat wil zeggen als onbedoeld bijproduct van mensen die samen ergens aan werken – bijvoorbeeld aan landschap en natuur in hun omgeving. Maar dat is een ander beleidsterrein, daarvoor hebben we een MVP en een ILG. En daar zitten we weer, als overheid.

In het **subsidiare beleidsdenken** (zorgen dat) pretendeert de overheid niets te *maken*. De overheid ziet in dat een duurzaam platteland, en vitale plattelandsgemeenschappen, niet het resultaat zullen zijn van haar doelgerichte plannen en activiteiten. Een duurzaam platteland, en vitale plattelandsgemeenschappen: de overheid kan ze met haar plannen en activiteiten niet maken, produceren, tot stand brengen; hoe slim haar plannen ook zijn, hoe doordacht haar plancycli, hoe massaal ook de ingezette middelen.

Even zo goed zijn een duurzaam platteland en vitale plattelandsgemeenschappen twee wenselijke doelen. Wat te doen?

In het subsidiare beleidsdenken is de “oplossing” simpel: zie en behandel het beheer en de ontwikkeling van landschap, natuur, milieu en cultuurhistorisch erfgoed als een kans om de vitaliteit van plattelandsgemeenschappen te bevorderen.

In het subsidiare beleidsdenken immers staat de dynamiek in de samenleving, de vitaliteit van maatschappelijke verbanden voorop, en is het de belangrijkste taak van de overheid om die dynamiek aan de voet van de samenleving gaande te houden en te bevorderen. De overheid moet in dit denken dan ook zo weinig mogelijk probleemoplossend of regelend/sturend/inrichtend interveniëren; want daarmee loopt ze het risico om de lokale gemeenschappen motieven, *subject matter*, kansen te ontnemen om er zèlf mee aan de slag te gaan/blijven. Een overheid die de problemen van de mensen afneemt en voor hen oplost, frustreert daarmee de reproductie van probleemoplossend vermogen – en van burgerzin, normen en waarden, sociaal kapitaal enz - aan de voet van de samenleving.

Daarentegen ziet een subsidiair denkende en –werkende overheid in dat het beheer en de ontwikkeling van het regionale landschap, natuur, milieu en cultuurhistorisch erfgoed uitgelezen kansen bieden voor de vitalisering van de plattelandsgemeenschappen. En andersom, ziet ze in dat duurzaam landschapsbeheer, de zorg voor de natuur en het cultuurhistorisch erfgoed van een bepaald gebied, het best gewaarborgd worden door vitale gemeenschappen en door sterke associaties van geëngageerde boeren en burgers. En weer andersom, dat het engagement van boeren en burgers in een gebied, en de vitaliteit van de plattelandsgemeenschappen zullen toenemen dóór en ín het samen werken aan duurzaam landschapsbeheer, aan de zorg voor de natuur en het cultuurhistorisch erfgoed in hun gebied – enzovoorts, enzovoorts.

### **Van zorgen voor naar zorgen dat**

Duurzaam platteland, vitale plattelandsgemeenschappen; de overheid moet géén van twee **doen**, in de zin van zelf doelgericht tot stand proberen te brengen. Nee, het beeld dat de overheid hier voor ogen moet staan is het hierboven geschetste **dialectisch en spiraalsgewijs**

**verlopende proces**, waarin het één via het ander, en het ander via het één, versterkt wordt. Door samen te zorgen voor hun landschap, natuur en cultuurhistorisch erfgoed, halen mensen het goede / beste in zichzelf boven; want in dit proces veranderen niet alleen hun technische en organisatorische capaciteiten, maar ook hun morele houdingen en competenties (normen en waarden) – t.o.v. waarden als landschap/natuur/ cultuurhistorisch erfgoed én t.o.v. elkaar (sociale cohesie, sociaal kapitaal). Duurzaam plattelandsbeheer is een logaritme van duurzaam platteland en vitale plattelandsgemeenschappen.

Een overheid die dat inziet, zal zich realiseren dat het haar primaire taak is om **dit** proces te faciliteren en te voeden.

De constatering dat, in een bepaalde regio, de lokale bereidheid en capaciteit om verantwoordelijkheid te nemen voor het landschapsbeheer gering is, in dit perspectief, níet een argument om het dan maar zelf te blijven doen. Die capaciteiten zijn zo gering, juist omdat de overheid het al te lang zelf heeft gedaan, d.w.z. de bevoegdheden te lang bij zich heeft gehouden. Nee, deze constatering moet juist een extra aansporing zijn om zorgvuldig op zoek te gaan naar aanknopingspunten in de regio; mensen, groepen met engagement en met initiatieven die in de gewenste richting gaan; om daarbij als overheid aan te sluiten, en dan, om die groepen en gemeenschappen in dat gebied meer bevoegdheden te geven *naarmate* ze die verantwoordelijkheden ook waarmaken. Dat daar, in dezelfde mate, ook een passende beloning bij hoort, spreekt vanzelf; het gaat hier immers om publieke “goederen”, *merit goods*.

Dit beleid kan alleen werken met een gedifferentieerde aanpak, verschillend van gebied tot gebied. Want het landschap, de natuur en het cultuurhistorisch erfgoed, maar ook de sociale, organisatorische en morele capaciteiten en competenties, en tenslotte ook de kansen en procesdynamieken, verschillen van gebied tot gebied, van gemeenschap tot gemeenschap.

**Cor van Beuningen, 19 februari 2005**