



Fred Kistenkas

## BELEIDSPROGRAMMA'S



Jean Tinguely-machine, bewerking Aukje Gorter

Als een stukje natuurbeleid weer eens niet goed heeft gewerkt en je als evaluatie-onderzoeker constateert dat vooral het instrumentarium tekort is geschoten, is iedereen opgelucht en hartstikke blij; niemand is dus schuldig aan het echec. Het waren de juiste beleids- en rechtsinstrumenten die ontbraken. Niet de mensen of de bestuurslagen faalden, maar de instrumenten. Er moet gewoon een instrument bij, klaar. Iedereen haalt opgelucht adem, want we hebben een bloedeloze en abstracte zondebok gevonden. Er hoeven geen koppen te rollen.

Onlangs kwam ik een nieuwste zondebok tegen in deze serie bloedeloze 'zondebokken-waar-iedereen-blij-mee-is'. Lach niet: de Amerikaanse rivierkreeft... Deze invasieve

exoot wordt nu schuldig bevonden aan het niet halen van de waterkwaliteitsdoelen uit de Kaderrichtlijn Water. Niet de mest uitrijdende en pesticiden spuitende boer of een zwakke bestuurder, maar onze 'geschaarde exotische vriend' heeft het allemaal fout gedaan. Deze invasieve exoot is geen mens, waterschap, minister, wethouder, bank of producent en heeft toch al de aibaarheidsfactor van een oorworm dus niemand vindt dat zielig en iedereen is blij dat er weer geen koppen hoeven te rollen of een bepaalde bestuurslaag de zwarte piet toegespeeld krijgt.

Vaak moet je dan nog wel een suggestie doen voor verbeteringen; welk nieuw instrument zou dit vreselijke probleem dan wel kunnen tackelen? Welnu, dat is sinds kort het instrument van het beleidsprogramma. Maar is een programma nou echt de heilige graal binnen het milieurecht? Nee, natuurlijk niet. Laat u niks wijsmaken. Het is niet heilig en het is zelfs niet eens een graal.

Iedereen in ons groene domein werkt momenteel wel mee aan ten minste een beleidsprogramma: van Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) tot Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW). Een programma spiegelt ons een gedroomde toekomst voor; het is zoiets als een kleurrijke *glossy* prospectus voor beleggingen van een beleggingsfonds dat de laatste jaren toch al niet zo betrouwbaar meer was. Ach ja, beleidsprogramma's: leuk als gesprekspremierium, handig om gelden te verdelen, maar in de rechtszaal uiteindelijk niet zo bindend en doorslaggevend als wettelijke regels. Er is geen (rechts)zekerheid dat die mooie beloften ook daadwerkelijk gehaald worden en al helemaal niet of ze ook afgedwongen kunnen worden. Die mooie plannen kunnen bijvoorbeeld struikelen op rechtsregels zoals de habitattoets of een lagere overheid die niet meewerkt.

Deze zomer werkte ik aan een studie over mooie PAGW-projecten; je kunt wel als beleidsdoel gaan verzilten of juist verzoeten, vernatten of een hele populatie groenknolorchis naar een ander Natura 2000-gebied verplaatsen, maar mag dat ook van de wettelijke habitattoets? En als dat allemaal van de wet, dus de Wet natuurbescherming (Wnb), zou mogen, wie zegt dat een gemeente jouw plannen snapt en planologische medewerking op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en straks de Omgevingswet (Ow) gaat verlenen? Ja, een gemeente als Lelystad snapte bijvoorbeeld ogenblikkelijk de natuurwinst van de Marker Wadden en werkte planologisch voorbeeldig mee, maar ik kan u ook verhalen vertellen van gemeenten die niks van onze ecologische verhalen snapt en gewoon de hakken in het zand zetten. Kortom: een beleidsprogramma klinkt misschien wel mooi in het beleidscyclusjargon van de laatste jaren, maar is eigenlijk een gedroomde werkelijkheid, wellicht zelfs luchtfitserij waar de echte regels, namelijk de wettelijke regels, nog wel eens een stokje voor kunnen steken en dan heb ik het niet alleen over de Wnb, Wro en Ow, maar over alle rechtsregels want die hebben allemaal voorrang boven beleidsteksten.

Bij evaluaties over een paar jaar zal ook weer blijken dat dit instrument van het programma tekort schoot. Het beleidsprogramma is de gedroomde zondebok van de nabije toekomst. Iedereen kan weer op het pluche blijven zitten. Een beleidsprogramma? Ja, dat is volgens mij onze geschaarde exotische vriend oftewel de Amerikaanse rivierkreeft van het jaar 2035.

*fred.kistenkas@wur.nl*