



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Oude wijn in nieuwe zakken? Het nieuwe DIII-programma

Aarden, I.

### Citation

Aarden, I. (1993). Oude wijn in nieuwe zakken?: Het nieuwe DIII-programma. *Bestuurskundige Berichten*, 8(1), 13-14. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233637>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233637>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

**Het is van belang onderzoek te blijven verrichten naar de processen die bijvoorbeeld de ontbossing veroorzaken, want wie weet vinden we nog wel een manier om er een eind aan te maken. Waarschijnlijk is dat echter niet. Na een half jaar veldwerk in een gebied waar in volle vaart het laatste resterende regenwoud aan het verdwijnen is, kan ik niet anders dan tot de droeve conclusie komen dat in ieder geval daar geen hoop is op verandering van het tempo van ontbossing. Ik zal u zeggen waarom niet.**

## Milieubeleid in de Filipijnen

*Sjoerd Hoekstra*

Het gebied waar in mijn observaties heb gedaan ligt in het Noordoosten van de Filipijnen, en staat bekend als de Cagayan Vallei. Deze vallei is geheel omringd door bergketens aan de Oost-, Zuid- en Westkant en wordt in het Noorden begrensd door het kanaal van Babuyan, een deel van de Zuid-Chinese zee. Het gebergte aan de Oostkant, de Sierra Madre, is voor een groot deel nog bebost, hoewel slechts een klein deel rond het stadje Palanan nog als maagdelijk regenwoud aangemerkt kan worden. Het is het laatste resterende regenwoud op het Noordelijk eiland Luzon.

Mijn afstudeeronderzoek richtte zich uiteindelijk op het beleid van het Departement van milieu en natuurlijke hulpbronnen (DENR) ten aanzien van graslandgebieden. Na het kappen van bomen voor de houtindustrie trekken kleine boeren over de door de commerciële houtkapbedrijven aangelegde wegen het bos in. Daar kappen en branden ze de resterende vegetatie en bebouwen het vrijgekomen land met rijst, maïs, zoete aardappelen, koffie, bananen en andere gewassen. Een gedeelte daarvan is voor de lokale markt, het grootste gedeelte voor zelfvoorziening. Na verschillende cycli van bebouwing wordt het land onvruchtbaar en worden nieuwe stukken van

het woud gereedgemaakt voor landbouw. De achtergelaten stukken land raken begroeid met grassen, waarvan de bekendste soort *Imperata cylindrica* is, op de Filipijnen bekend als Cogon. Deze graslanden zijn berucht om hun onvruchtbaarheid, en men vermoedt dat ze in hoge mate erosiegevoelig zijn. De vraag die ik stelde was: Wat doet de overheid (gedefinieerd als de DENR en de lokale bestuurder) in het gebied met de graslanden? Wat zijn hun plannen met deze landen? Deze vraag leidde me in de eerste plaats naar de geldende wetgeving met betrekking tot landgebruik.

### Wetgeving over landgebruik

De Filipijns wetgeving met betrekking tot land is relatief eenvoudig. Het totale landoppervlak wordt onderverdeeld in „Alienable and disposable (A&D) lands” en „forest lands.” A&D landen zijn die gebieden die in bezit zijn van particulieren, en zijn dus vervreemde en vervreembare gronden. Forest lands zijn al die landen die niet A&D zijn, oftewel alle publieke landen. In de „revised Forestry Code” van 1972 worden tot de publieke landen als die landen gerekend, die een hellingspercentage van 18% of meer hebben. Het beheer over de publieke landen is ondergebracht bij het Departement of Environment and Natural Resources

(DENR). Dit departement is onderverdeeld in vijf bureaus, waarvan het beheer over de forest lands in handen is van het Forest Management Bureau (FMB). Door concessies, overeenkomsten en pachtrechten uit te geven tracht het FMB het beheer over forest lands te reguleren. Zo bestaan ook met betrekking tot graslanden die tot de „forest lands” behoren enkele beleidsmaatregelen.

Geen van de beleidsmaatregelen heeft veel effect. De rancheros (diegenen die gebieden gebruiken voor begrazing) houden zich in het geheel niet aan de voorwaarden van de bosdienst. Bij de herbebossing wordt op grote schaal gefraudeerd door een ieder die erbij betrokken is. Dorpelingen zijn vaak meer geïnteresseerd in het land voor landbouw en branden het herbebossingsproject plat. Ook hebben ze de graslanden nodig als graasgronden voor hun buffels, koeien of geiten. De eigen onmacht van de bevolking land in bezit te krijgen leidt tot het stelen van land van grote landeigenaren. Het huren van stukjes grond van de overheid voor landbouw is vaak alleen voor de meer mondigen en slimmen weggelegd, omdat het een ingewikkelde regeling betreft. Degenen met de beste contacten maken de meeste kans. Maar zelf dan kan het misgaan. Het huurcontract wordt gebruikt om

leningen te verkrijgen. Als de oogst mislukt door droogte of juist wegspeelen van land door zware regenval zijn ze het beheer over het land kwijt. Beladen met schulden zoeken ze met hun familie nieuwe stukjes land waar ze hun gewassen kunnen laten groeien.

### Ambtenaren

De rol van de ambtenaren van de bosdienst is dubieus. De ambtenaren op het niveau van de velddiensten zijn direct verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Toch treden ze niet op tegen de rancheros die de vereiste maatregelen niet uitvoeren. Ze staan machteloos ten opzichte van corrupte burgemeesters of dorpeelingen die de herbebossingspogingen frustreren. Vaak hebben ze hun positie binnen de ambtenarij te danken aan juist die burgemeester of die ranchero. Ook dorpeelingen deïnen niet terug voor fysieke bedreigingen aan het adres van de ambtenaar die probeert hun land met bomen te beplanten. Het

departement van milieu en natuurlijke hulpbronnen was destijds opgedeeld in vier niveaus. Ten eerste het Centrale niveau: de kantoren in Manila. Ten tweede was er het regionale niveau, een administratief tussenniveau boven de provinciale en gemeentelijke autoriteiten. Ten derde was er het provinciale niveau, dat gelijk was aan de provinciale indeling van de regio. Het laatste niveau was het district, dat veelal meerdere gemeenten binnen een bepaalde provincie omvatte. Vooral op regionaal niveau werd veel geklaagd over het gebrek aan controle op de provinciale en districtskantoren. Het bleek dat de districts- en provinciale afdelingen van het milieuministerie geheel onder controle van het lokale bestuurders waren en dat zij deze kantoren gebruikten om hun eigen invloed te versterken. Gelden voor herbebossing en andere projecten van de centrale bosdienst werden gebruikt om de eigen zaakjes te financieren en stemmen te winnen.

De werkelijke doelstellingen van de beleidsmaatregelen worden in het geheel niet of slechts gedeeltelijk bereikt. Dit is verontrustend omdat veel van dat geld afkomstig is van leningen door buitenlandse instellingen, die kennelijk nog steeds zo naïef zijn te geloven dat de centrale overheid van het land controle heeft over de eigen gebieden en in staat is ingewikkelde beleidsprogramma's uit te voeren.

Wat geldt voor de graslanden lijkt ook op te gaan met betrekking tot de nog beboste gebieden. De maatregelen die bestaand bos moeten beschermen en de houtkap aan banden moeten leggen zijn waarschijnlijk zelfs nog meer onderhevig aan commerciële belangen van lokale machthebbers, en daardoor vermoedelijk nog moeilijker uit te voeren. Vandaar dat dit stuk zo pessimistische is begonnen Δ

## Oude wijn in nieuwe zakken?

*Inge Aarden*

### Het nieuwe DIII-programma

Het nieuwe DIII-programma dat afgelopen september van start is gegaan, heeft veel stof doen opwaaien. Onduidelijkheid. Is het nu een vooruitgang of niet? Angst dat een facet of veld geen doorgang vindt. Beperking van de keuzevrijheid.

Hoe werkt dit nieuwe programma nu, wat zijn de achterliggende gedachten?

### De werking

In de studiegid staat veel over het DIII-programma geschreven. Toch blijven er veel vragen open. Wat is een facet? Wat is een veld? Hoe werkt een combi? Een facet moet gezien worden als een theoretische verdieping van een bepaald gebied, dat in de voorgaande jaren ter sprake is gekomen. Een veld is daarentegen meer een praktische toepassing. Wanneer de facetten en velden op elkaar worden losgelaten, ontstaat een matrixstructuur. Een aantal cellen van deze matrix samen vormt dan een combi. Een combi dient dus een verdieping te zijn van het facet en het veld samen. Het is een theoretische verdieping ervan. Een groep van ongeveer 24 studenten die een facet of veld volgen, wordt opgesplitst in drie groepen van acht, die ieder een onderwerp gaat behandelen. De eindproducten van de combi zijn de acht individuele probleemstellingen. Daarna volgt (weer) de praktijk in de vorm van een individuele stage en een individuele scriptie.

### Historie

In 1984 werd besloten in het DII een specialisatie aan te brengen in de vorm van varianten en accenten en in het DIII vrije en gebonden keuzevakken te plaatsen. De varianten en accenten in het DII hadden betrekking op de vier inhoudelijke peilers van de bestuurskunde: economie, politicologie, sociologie en rechten. Het accent moest dan toepassingsgericht zijn. Dit systeem bracht een aantal problemen met zich mee. Als een bepaalde variant of accent niet gekozen werd, waren wel docent en collegieruimte besproken. Verder werd de specialisatie ieder jaar op dezelfde manier uitgekauwd en stonden stage, scriptie en specialisatie los van elkaar. In 1989 werd, onder ander daarom, besloten het gehele onderwijsprogramma te herzien. De „Bende van Zes”, een aantal prominente bestuurskundeprofessoren van Leiden en Rotterdam, kwam met voorstellen, die jaar voor jaar werden ingevoerd. Het DII en DIII werden als het ware omgewisseld en de peilers in het DII werden nu Beleid, B.I.K., Onderzoek

en O&M. Met behulp van deze vakken tracht men de versnippering tegen te gaan en de basiskennis af te sluiten. De stage en scriptie kwamen in het vierde jaar terecht. De achtergrondgedachten hierbij waren:

- stroomlijning van het studietraject;
- verdieping van de studiestof;
- studieovervragingen beperken;
- onderwijsvernieuwing (starheid omlaag, didactische variatie, creatiever onderwijs, betrokkenheid van de studenten bij het onderwijs vergroten).

Het programma verwacht dus duidelijk een andere houding van zowel student als docent.

#### Praktijk

Terug naar de facetten en velden. Een zwak punt van facetten en velden is het aanbod. Bij geringe inschrijving voor een van beide vervallen facetten of velden of worden ze slechts één maal per jaar aangeboden. Dit alles vanwege de te grote onderwijskosten. Het onderwijs is het meest rendabel wanneer minimaal en maximaal 25 studenten zich voor een facet of veld inschrijven. Erkend wordt wel dat dit getal een utopisch streven is. Het echte minimum ligt dan ook op tien studenten per facet of veld. Als het van de andere kant wordt bekeken, kan ook gezegd worden dat wij als studenten blij mogen zijn, dat zo'n vak toch in ieder geval één keer per

jaar doorgaat.

Eerder is gezegd dat een combi een verdieping van het facet en veld hoort te zijn. Dat wil eigenlijk zeggen dat de ideale combi slechts één vakje van de matrix beslaat. Maar ja, een combi gaat alleen door als er minimaal en maximaal(?) acht studenten zich hiervoor aanmelden. Dus worden de combi's verruimd en hoort één combi dus bij verschillende cellen van de matrix. Dit is in feite een zwakte van de combi.

In een combi wordt gewerkt in groepjes. Veel studenten zullen zeggen: „Laat mij het maar alleen doen. Ik weet wat ik aan mezelf heb en van anderen kun je niet op aan.” Het in groepen werken vergt ook vaak veel coördinatie.

De nadruk in de combi ligt toch op de individuele probleemstelling. De gedachte van de „Bende” was dat men later in de praktijk ook in groepen moet werken en dat groepen een stimulerende werking kunnen hebben, omdat men niet onder wil doen voor anderen en anderen niet wil duperen. De twee laatstgenoemde redenen zijn volgens mij gebaseerd op een te positieve visie op de mens, gezien de realiteit van werkgroepen in het verleden.

Naast het punt van werken in groepen in de praktijk is er een ander positief punt van de combi, namelijk dat er aan

een uitgebreide probleemanalyse wordt gewerkt, zodat verschuivende probleemstellingen later kunnen worden voorkomen. Daarbij ligt vast binnen welk traject de scriptie klaar is, wat een stuk zekerheid richting de student geeft. Ik vind echter wel dat er een deel zelfstandigheid bij de student wordt weggenomen.

#### Oude wijn?

Wanneer men het DIII programma nog eens goed bekijkt, kan men tot de conclusie komen dat facetten verdacht veel op varianten lijken en velden veel op accenten. Wat men eigenlijk heeft gedaan, is de vastgeroeste elementen eruit gehaald, naar de vraag van de praktijk en de studenten gekeken, de onderwijskosten ingepland en het geheel flexibel „gemaakt”. Het beestje is een klein beetje veranderd en heeft voor het imago een andere naam gekregen. Zo ging het ook met het veld Politie en Justitie. Omdat te weinig studenten zich hiervoor inschreven, veranderde men niet de inhoud, maar wel de naam van het vak in „Veiligheidsmanagement” en het resultaat was daar.

De eerste geluiden over het nieuwe DIII-programma zijn positief. We wachten dan ook met spanning op de tussentijdse evaluatie! Δ

## De asociale samenleving

### Normvervaging en hoe die bestreden kan worden

Jurian Edelenbos

De Nederlandse democratie raakt overbelast als gevolg van de toenemende normvervaging. Hiermee wordt een afnemend normbesef aan de kant van de burgers bedoeld. Activiteiten worden verzwegen voor de belasting, er vindt clandestiene productie plaats (zwartwerkers worden in dienst genomen) en sociale voorzieningen worden verkeerd gebruikt en zelfs misbruikt. Dit wordt door Durk-

heim het „anomische” gedrag genoemd. Het gedrag van individuen die in een verzorgingsstaat goed af zijn en niettemin naar verrijking streven ten koste van de samenleving. Je kan hierbij denken aan het eigenbelang als persoon of als vertegenwoordiger van een organisatie. Mensen of organisaties kunnen in „slechte tijden” een beroep doen op de overheid en vervolgens als het weer goed gaat de gemaakte winst op slinkse wijze aan de belasting onttrekken.

## Complexiteit komt niet ten goede aan de duidelijkheid

De nadruk bij bestrijding van normvervaging valt op een verharde aanpak jegens de burger. De tekortkomingen van de overheid worden echter buiten beschouwing gelaten. De stelling die in dit artikel geponeerd wordt, is dat niet de burger, maar de overheid de democratie onder druk zet en dus verantwoordelijk is voor de steeds toenemende normvervaging bij de burgers.

#### Een normcrisis

De overheid is voor een groot deel verantwoordelijk voor het afnemend normbesef van de burgers of erger een normcrisis. De overheid schiet op het terrein van de normgeving en normhandhaving tekort. Deze normcrisis versterkt de vervaging van het normbesef, omdat de burgers het gevoel krijgen dat het bij de naleving van het beleid niet zo nauw luistert. De overheid verschaft te weinig ordening en sturing in de maatschappij. Zij loopt teveel achter maatschappelijke ontwikkelingen aan en zij verzuipert in een al te gedetailleerde regelgeving (beleidsverdichting).

De beleidsverdichting wordt veroorzaakt door een complexisering van de samenleving. De sociale werkelijkheid wordt steeds ingewikkelder. Niet alleen mensen en groepen van mensen worden in toenemende mate van elkaar afhankelijk, ook beleidsdoel-einden, beleidsterreinen en probleemgebieden kennen een onderlinge interdependentie. Het wordt voor de overheid steeds moeilijker om de complexe samenleving enige richting te geven. Nu wordt door Kickert beweerd dat een systeem pas goed functioneert in een omgeving met grote variëteit aan verstoringen als het systeem zelf voldoende variëteit aan responsen bezit. In een complexe omgeving dient het systeem zelf ook

complex te zijn (Kickert, 1991). Maar een negatief gevolg van een complex systeem is dat het voortgebrachte beleid meestal ook complex is en zelfs nog complexer. Dit komt niet ten goede aan de duidelijkheid naar de burgers toe, wat vervolgens een normvervaging tot gevolg heeft.

Uit bovenstaande blijkt dat er dus sprake is van een toenemende complexiteit. Maatschappelijke verhoudingen lijken almaar ingewikkelder te worden. Dit werkt beleidsverdichting in de hand. De burgers zien door de bomen het bos niet meer. Normvervaging is het resultaat.

#### Het ondoorzichtig beleid

De oplossing voor bovenstaande problematiek is het aanbrennen van een samenhangend perspectief in het beleid. Er is niet alleen inzicht nodig in de bestaande toestand, maar ook uitzicht op de situatie die men wil bereiken. Juist zo'n samenhangend perspectief ontbreekt momenteel bij de overheid. Hoewel er behoefte is aan een generalistische benadering, komt het beleid vaak tot stand door allerlei specialisten op vele terreinen. Een beleid dat weinig doorzichtig is voor de normale burger.

Bovendien komt de norm van betaalbaarheid steeds vaker op de voorgrond te staan, waarbij een gemotiveerde afweging van de betrokken waarden en normen vaak uit het oog verloren wordt. In Weberiaanse termen: de doelrationaliteit (efficiency en effectiviteit) komt los te staan van de waardenrationaliteit en dreigt deze zelfs te verdringen.

#### Naar abstractere normen

Sommigen menen dat de oplossing voor beleidsverdichting deregulering, het eenvoudig afschaffen van allerlei regels, is. Ik geloof echter dat het niet de vraag is of er meer of minder regels gemaakt moeten worden. Nee, het gaat erom dat er een betere regulering komt. Een regulering die meer samenhang vertoont. Ik pleit voor regels/beleid gekenmerkt door een hoger abstractieniveau. De abstracte of algemene structuur van beleid op een bepaald gebied kan bijdragen tot een generalistische benadering. Niet

de specifieke onderdelen van beleid, maar de algemene structuur moet meer op de voorgrond geplaatst worden. Zo wordt de samenhang in het beleid beter in kaart gebracht. Er wordt meer duidelijkheid geschapen en normvervaging wordt tegengegaan.

Anderen zullen zeggen dat concretisering en dus specificering nodig is om duidelijkheid naar de burgers toe te scheppen. Algemene of abstracte beleidsregels zorgen juist voor onduidelijkheid. Immers, door de te ruime formulering van een beleidsregel is het soms niet duidelijk of een bepaalde handeling, zaak of situatie onder een norm valt. Echter deze specificering van normen hebben door hun geringe bereik tot gevolg dat er veel meer regels gemaakt worden. Zo komt de term beleidsverdichting weer in het vizier. De normvervaging steekt weer de kop op.

De abstractere normen hebben een groter bereik, een omvangrijker middengebied, en brengt zo meer structuur en duidelijkheid in het beleid aan. De burger snapt beter waar de politiek zich mee bezig houdt en kan beter verbanden in het gevoerde beleid ontdekken. Het is te vergelijken met iemand die zich in een donkere kamer bevindt en de keuze heeft tussen het beschikken over een zaklamp of een fakkel. Kiest hij voor de zaklamp dan kan hij niet zoveel zien, maar wat hij ziet, ziet hij scherp. Kiest hij voor de fakkel dan is de omgeving minder scherp belicht, maar hij kan wel meer tegelijk waarnemen. Zo kan hij de samenhang, de verbanden tussen de zaken die hij ziet, beter inschatten met als eindresultaat meer duidelijkheid voor de persoon.

De conclusie luidt dat de normvervaging tegengegaan moet worden door normvervaging, omdat deze algemene normen meer samenhang in de sociale werkelijkheid brengen. De burger weet weer wat de politiek doet en daar schort het nogal eens aan. Δ

**Vele politici vinden dat het maar eens afgelopen moet zijn met de samenleving die alles toestaat. Het tijdperk van de „permissive society” moet beëindigd worden. Er is een hardere politiek nodig om de dingen die verkeerd gaan in de maatschappij aan de kaak te stellen. De burger moet naast zijn rechten ook zijn plichten kennen. Zo wordt normvervaging vaak als defect van de burger gezien. Is deze zienswijze wel juist of is normvervaging een politiek falen?**