

2

Meerjarenvisies als mediator van de organisatie

De geschiedenis van een organisatie als de NRLO is eenvoudig te periodiseren op basis van de instellingsbesluiten waarmee taak en functioneren zijn vastgelegd. In de *ontwikkeling* van zo'n organisatie zijn reorganisaties niet meer dan ijkpunten voor het veranderingsproces waarin zij zich voortdurend bevindt. Een organisatie kwijt zich naar beste vermogen van haar taken, kiest daarvoor instrumenten die binnen haar mogelijkheden passen, gebruikt ze, vraagt zich af of ze op hun doel toegesneden zijn en past ze zo nodig aan. Zo gaat dat idealiter en zo ging dat bij de NRLO. Daarbij zorgen de ervaringen met die instrumenten ervoor dat ook over de organisatie zelf wordt nagedacht. De inzet van instrumenten legt nieuwe structuren en bewegingen in het veld bloot en nodigt daarmee uit tot een heroverweging van de taak en de werkwijze van de organisatie. De instrumenten die ontworpen worden voor specifieke taken en zich al doende ontwikkelen, vormen het kristallisatiepunt voor de nieuwe identiteit van de organisatie, zoals die vervolgens bij een reorganisatie formeel wordt vastgelegd. Zo ging dat althans bij de NRLO.

In dit hoofdstuk wordt één van de instrumenten van de NRLO door de tijd heen gevolgd om te laten zien hoe de inzet ervan de veranderende mogelijkheden en beperkingen van de raad zichtbaar maakte, hoe daarop gereageerd werd en hoe de raad in de ontwikkeling ervan al doende vorm kreeg. De NRLO had diverse instrumenten, zoals het commissieapparaat, de projectadministratie en meerjarenvisies. Voor dit hoofdstuk is gekozen voor de laatste. De meerjarenvisies waren een van de meest prominente activiteiten die vanaf de late jaren zeventig tot de vroege jaren negentig de agenda van de raad en de onderbouworganen voor een belangrijk deel bepaalden. Ze werden daarbij regelmatig gebruikt als showmodel voor de NRLO, een product waarin de bijzondere aard van de organisatie zichtbaar werd, zowel naar binnen toe – naar de participanten – als naar buiten – naar bijvoorbeeld de sectorraden.

In de ontwikkeling van de meerjarenvisies komen de verschillende taken van de NRLO goed naar voren, zoals de coördinatie van onderzoek en het ontwikkelen van een visie op het landbouwkundig onderzoek. Ook de spanningen binnen de organisatie en tussen die verschillende taken komen aan het licht. De NRLO moest voortdurend een subtiel evenwicht tussen zijn mogelijkheden en zijn beperkingen zoeken. Het ontbrak de raad aan krachtige middelen om het veld van landbouwkundig onderzoek te sturen. Rond de begrotingsadviezen van

de jaren zestig was, naast de gebruikelijke klachten over het te krappe budget voor het veld, een zekere onmacht te bespeuren over de invloed die deze adviezen hadden. Daarbij stelde de raad zich overigens bij voorbaat terughoudend op. Hij wilde geen standpunt innemen ten aanzien van strategische keuzes in en tussen de deelnemende instellingen. Na de uitbreiding in 1970 naar niet-ministeriële onderzoeksinstellingen en daarmee een vermeerding van hiërarchische structuren waar de raad mee te maken had, werd deze onmacht versterkt. In de jaren zeventig ontwikkelde – en koesterde – de raad zijn identiteit als participantenorganisatie waarbinnen instellingen vanuit verschillende hiërarchische structuren in overleg tot gezamenlijke woorden en daden kwamen. De vraag is hoe de gezamenlijke visie in de meerjarenvisies omgezet werd in gezamenlijke actie.

De participatiegedachte stond niet alleen op gespannen voet met een kracht-dadige planning, maar ook met het ontwikkelen van een visie voor het hele veld. De particuliere belangen van de participanten en een veldoverstijgende visie op de trends van landbouwkundig onderzoek en samenleving vielen lang niet altijd samen. De vraag is hoe de NRLO die op elkaar af probeerde te stemmen en hoe hij de coördinatie van onderzoek en de visievorming op het veld trachtte te integreren.

2.1 De aanloop naar de meerjarenvisies

Men zou verwachten dat meerjarenplanning aangeboren is voor de NRLO. In een meerjarenplan wordt het management van onderzoek gekoppeld aan een beeld van de actuele situatie en de verwachte ontwikkeling van het veld, beide direct af te leiden uit de hoofdtakstelling van de Raad: bevordering van het landbouwkundig onderzoek in Nederland. Toch is het de NRLO aangeleerd. Het verschijnsel deed begin jaren zeventig van buitenaf zijn intrede. Bij de instelling van de nieuwe NRLO in 1970 stonden meerjarenplannen nog niet op de agenda en een dergelijke activiteit kwam ook niet voort uit de nieuwe, brede samenstelling van de raad en zijn taakstelling. Naar aanleiding van een initiatief van DLO, begon de raad in 1973 met wat uiteindelijk een meerjarenvisie zou gaan heten.

Het is alleszins begrijpelijk dat de raad niet eerder aan meerjarenplanning had gedaan. De jaren zestig stonden in het teken van de ontwikkeling van een doelmatige interne coördinatie van het landbouwkundig onderzoek, waarvoor de overlegstructuur versterkt werd met rationele instrumenten als de projectadministratie (zie hoofdstuk 1). De onderzoekscoördinatie betrof bovendien instellingen die onder één baas vielen, het ministerie. Bovendien werden elders ook nog geen meerjarenplannen gemaakt. Dat was een instrument dat begin jaren zeventig opkwam, mede onder invloed van de democratisering en het ontluikende wetenschapsbeleid. Wat de NRLO voordien aan planningsactiviteiten deed,

besloeg voornamelijk het jaarlijkse budgetvoorstel voor de minister. Het ontwikkelen van een visie op het veld van landbouwkundig onderzoek, in de context van maatschappelijke ontwikkelingen en verwachte trends, kwam eerst in de jaren zeventig op gang. Dat wil zeggen: een geëxpliciteerde visie die op de een of andere procesmatige wijze tot stand kwam. Impliciete visies van de voornaamste spelers – Wansink in het bijzonder – waren er natuurlijk al lang. De zoektocht van de raad naar een goede aanpak en opzet voor een meerjarenvisie, viel samen met de instelling van de sectorraden. Visievorming kan als een kernactiviteit van die raden worden beschouwd en de NRLO kon in de meerjarenvisies zijn rol als sectorraad vorm geven. De NRLO beschouwde zich daarbij als een pionier waarvan anderen konden leren.

Plan 0: opzet en aanpak

Eind 1971 kwamen meerjarenplannen op de agenda van de NRLO. DLO had bij wijze van ‘poging’ een Meerjarenplan landbouwkundig onderzoek 1972-1976 opgesteld en de raad hiervan op de hoogte gesteld. Advies of goedkeuring werd niet gevraagd, maar opmerkingen waren welkom. De leden van de raad achtten het een belangwekkend stuk voor het landbouwkundig onderzoek.¹ Halverwege 1973 besloot de raad de meerjarenplanning ter hand te nemen en stelde een ‘gespreksgroep’ in om een nota voor te bereiden, bestaande uit vertegenwoordigers van de participanten alsmede enkele deskundigen uit het bedrijfsleven. De bedoeling was een planning voor het hele landbouwkundig onderzoek te maken.² Het jaar daarop werd een ‘studiecommissie’ ingesteld die de minister zou gaan adviseren over onderzoek voor landbouw én landinrichting. Het was onmiddellijk duidelijk dat een planning voor de volgende termijn (1977-1981) niet gereed kon zijn. De nieuwe afdelingen waren nog in opbouw. Alleen de afdeling Dierlijke Productie, de afdeling die het verst gevorderd was in de opbouw van de nieuwe structuur van de raad, maakte een plan, dat in 1976 verscheen.³

Ook is duidelijk dat de instellingen argwanend waren. Meerjarenplannen werden gezien als een voorbereiding voor inkrimping; de ferme bezuiniging op het landbouwkundig onderzoek in de landbouwbegroting 1973 dreunde nog na. Bij de DLO had het meerjarenplan 250 formatieplaatsen gekost.⁴ Later, toen het tweede meerjarenplan van het ministerie op de agenda kwam, zou De Bakker de positieve kant van de zaak onderstrepen: '[...] het eerste meerjarenplan [heeft] ertoe bijgedragen het denken in instituten over nieuwe richting(en) van werken, te bevorderen. Men heeft zich eraan gewend over de eigen situatie een ontwik-

¹ R 25jan72,11.

² R 27jun73,9.

³ R 24april74,7.

⁴ R 24april74,7.

kelingsplan te schrijven.⁵ Dit aspect zou bij de NRLO een bepalend element worden: het was niet zozeer het product alswel het proces dat vruchten afwierp voor de instellingen.

Onder begeleiding van Verkaik ging de afdeling Dierlijke Productie aan het werk voor een bijdrage aan de meerjarenplanning. Het ontwikkelingsplan werd aangegrepen om de pas ingestelde afdeling vorm te geven en structurele verbanden tussen de vertegenwoordigden onderling en met het bestuur uit te kristalliseren. Men zag het als een uitgelezen middel om de taak van de afdeling – programmering en overleg binnen de sector – gestructureerd aan te pakken. *Ontwikkelingsplan Dierlijke Productie Onderzoek* was weliswaar geen meerjarenplan voor het hele landbouwkundig onderzoek, maar daarom niet minder ambitieus. Het fungeerde als een oefening in het tot stand brengen van een meerjarenplan in NRLO-verband en als een voorbeeld voor de rest van de organisatie. Naast het gedegen plan zelf, neergelegd in een deel met hoofdlijnen en een deel met details en uitwerkingen op deelterreinen, omvatte het *Ontwikkelingsplan* een derde deel, waarin de gevolgde werkwijze werd besproken. Dat gaf niet alleen een beschrijving van de werkwijze, maar ook een theoretische verantwoording. Het feit dat Verkaik secretaris van de afdeling was, is niet irrelevant voor de mate waarin zij vooruitliep in de creatie van meerjarenplannen en de systematiek waarmee dit werd aangepakt.⁶ Hij had een organisatiekundige achtergrond en was druk bezig met zijn proefschrift over doelstellingenproblematiek in organisaties.⁷

In dit eerste planningsdocument was te zien hoe de oriëntatie van de onderzoekskoördinatie aan het verschuiven was van het onderzoek zelf naar de maatschappelijke context. In die zin weerspiegelde het de tijdgeest van een kritische houding ten aanzien van onderzoek en de opkomst van de sectorraden. De wetenschap moest meer en meer verantwoording afleggen over haar relevantie voor de samenleving en daarbij haar activiteiten afstemmen op maatschappelijke behoeften. Centraal in het *Ontwikkelingsplan Dierlijke Productie Onderzoek* stond de vraag vanuit samenleving en bedrijfsleven en de manier waarop die systematisch in kaart kon worden gebracht. Het vrije onderzoek bleef overigens buiten beschouwing. De insteek was breed en diepgaand, tot en met de existentiële vraag of dierlijke productie nog nodig en wenselijk was. Het ging hier om de toen – en nog altijd – actuele vraag of dierlijke eiwitten geen verspilling van plantaardige voedingsstoffen waren, mede in het licht van de wereldvoedselsituatie.⁸ Meer profaan was de analyse van de belangrijkste ontwikkelingen voor de dierlijke productie en de daaruit voortkomende onderzoeksvragen. Dat waren, naast de

⁵ R 22okt75,6.

⁶ Zoals bevestigd wordt door Dijkveld Stol in een gesprek op 30 maart 2004.

⁷ Verkaik, *Verkenningen*.

⁸ Waarbij het overigens opvallend is dat de zichtbaar inefficiënte eiwitomzetting van intensieve veehouderij in vergelijking met de extensieve niet geëxpliciteerd wordt. *ODPO*, 22-24.

wereldvoedselsituatie, de voedselveiligheid, het dierlijk welzijn en de milieueffecten.⁹

Vervolgens bracht het rapport in kaart op welke gebieden het onderzoek op dat moment plaatsvond en welke verschuivingen wenselijk of mogelijk waren. Berekening leerde dat, in verhouding tot de grootte van de sector, veel minder onderzoek voor dierlijke productie gedaan werd dan voor plantaardige.¹⁰ Het plan kon en wilde zich echter alleen uitspreken over interne re-allocaties; een absolute budgetvergroting was niet aan de orde.¹¹ Op basis van de geformuleerde doelstellingen voor de dierlijke productie (productie van voldoende voedsel, tegen een lage kostprijs, van goede kwaliteit, met een redelijk inkomen voor de producent en zonder milieu, dier en samenleving overmatig te belasten) bepleitte men een verschuiving van onderzoeksinzet van pluimvee naar varkens en runderen.¹² Wat betreft de onderzoeksgebieden, werd gepleit voor een uitbreiding van het voedings- en huisvestings- alsook het diergeneeskundig onderzoek.

In het *Ontwikkelingsplan* lag het accent uiteindelijk op onderzoeksmanagement. Het verschil met voorheen was gelegen in de overkoepelende visie en een afstemming op maatschappelijke vragen. Daarvan werd een verrijking van het planningsproces verwacht. Tot een doorbreking van de instellingsdomeinen – laat staan van de afdeling – leidde dit niet en dat werd ook niet nagestreefd. Ondanks deze relativeringen kan worden gesteld dat de planningsactiviteiten een verschuiving van het werk van de NRLO in gang zetten van interne coördinatie naar contextgerichte strategie. In de totstandbrenging van het eerste NRLO-brede meerjarenplan werd concrete vorm aan deze verschuiving gegeven.

2.2 De eerste meerjarenvisie

Het *Ontwikkelingsplan* van de afdeling Dierlijke Productie had de voornaamste elementen van een meerjarenplan scherp gesteld: de vorming van een visie op de verwachte context van het landbouwkundig onderzoek, het programmatisch nadenken over het onderzoek, de wijze waarop die binnen een participantenorganisatie tot stand kwamen en de inzet van een meerjarenplan. Het ideaal voor de NRLO was duidelijk: planning moet bottom-up geschieden, waarbij de participanten in overleg tot een gezamenlijke visie kwamen. Aangezien de route via dwang van bovenaf werd afgesloten, vergde dit een mentaliteitsverandering bij de participanten alsook bij de onderzoekers zelf, die het bijbehorende perspectief in zekere zin moesten internaliseren.¹³ De participanten moesten niet alleen

⁹ ODPO, 18-19.

¹⁰ ODPO, 33-34.

¹¹ Het graslandonderzoek vormt hierbij een probleem. Hoewel het relevant is voor dierlijke productie, valt het onder plantaardige en kan dus niet in de beschouwing worden meegenomen.

¹² Deze conclusie werd niet onderschreven door bestuurslid Mellema, voorzitter van het Produktschap Pluimvee en Eieren.

¹³ DR23mrt77,5.

maatschappijgericht denken – wat zij al meer en meer deden – maar bovendien sectorbreed. In de voorbereiding van het eerste NRLO-brede meerjarenplan bleek men nog niet helemaal zover te zijn. Met name de Landbouwhogeschool, die inmiddels een eigen toekomstvisie had uitgewerkt, leek in de eerste plaats vanuit de eigen organisatie te denken.

Over de precieze wisselwerking tussen de inbreng vanuit de participanten en de vorming van een gezamenlijk plan werd in de voorbereidingsfase uitvoerig van gedachten gewisseld. Participanten moesten in een vroeg stadium nadenken over prioriteiten, maar voorkomen moest worden dat de eigen belangen te zeer gingen overheersen. De juiste woorden bleken hierbij belangrijk: het begrip prioriteit werd vervangen door attentiepunt, die door de participanten aangedragen diende te worden. Maar, zo stelde Verkaik, wilde men dat systematisch doen, dan diende men na te gaan wat de behoeften in de samenleving waren en wat de beschikbare capaciteiten.¹⁴ Met andere woorden: planning veronderstelde een blik op de context en status van het hele veld van landbouwkundig onderzoek. Als participantenorganisatie meende de NRLO dat de planning van onderaf tot stand gebracht moest worden. Dat veronderstelde dat de participanten afstand tot de eigen belangen konden scheppen.

Ten aanzien van de participanten moest de NRLO laveren tussen vrijblijvendheid en directiviteit. De participanten waren autonoom, maar moesten zich wel committeren aan gezamenlijke afspraken. Dit kwam tot uitdrukking in de vraag wat de status van een meerjarenplan was. De raad kwam snel tot de conclusie dat hij niet anders kon en wilde dan meerjarenvisies geven. Als gezegd: niet anders *kon* omdat hij geen middelen voor sturing had, niet anders *wilde* omdat hij een participantenorganisatie was. De raad wilde een visie geven op de nabije toekomst van het landbouwkundig onderzoek, de minister en andere bestuurders hadden de taak besluiten daarover te nemen aangaande financiering en sturing, bij voorkeur met inachtneming van de visie zoals die door de participanten ontwikkeld was. Verkaik 'Tot het moment, dat het advies aan de Minister wordt aangeboden heet het visie, daarna gaat het plan heten.'¹⁵ Dan was het aan de participanten om er iets mee te doen; de implementatie van de visie werd welbewust buiten de macht van de NRLO gelegd. Net zomin als de NRLO politieke verantwoordelijkheid had naar ministeries en parlement, had hij uitvoeringsverantwoordelijkheid naar de participanten. Op de achtergrond speelde hierbij de angst om de NRLO tot een strijdperk te maken waarbinnen de participanten om macht en middelen streden. De instellingen waren wantrouwig geworden door de eerdere inkrimping van DLO. Die kant van meerjarenplanning liet de NRLO liever aan de minister over. In de voorbereiding op

¹⁴ DR23april79,5.

¹⁵ R27juni79, 4a.

de eerste meerjarenvisie richtte men zich dan ook op veldoverstijgende onderwerpen.

De raad zag zijn kracht wat betreft sturing vooral op dat gebied: dat van nieuwe onderzoeken die het veld en de bestaande verdeling ervan overstegen. Verwezen werd daarbij naar de paardenhouderij en de alternatieve landbouw (zie hoofdstuk 3). In het kader van de voorbereiding van de meerjarenvisie werd een nieuw middel geïntroduceerd om dergelijke thema's systematisch op de agenda te krijgen: de probleemstudie. Vanuit de raad zouden onderwerpen bedacht worden, waarvan enkele door een gerichte nadere studie werden uitgewerkt. Uit de lijstjes werd vrij vlot biotechnologie als belangrijk onderwerp gekozen (zie verder hoofdstuk 4). Er bestond enige scepsis of dergelijk vooruitkijken wel mogelijk was en of dat in een meerjarenvisie thuishoorde: 'Men kan niet in 1979 exact vertellen wat in 1981 als probleem aan de orde zal zijn.'¹⁶ Belangrijker was echter dat de probleemstudies al snel een wezenlijk vraagstuk aan het licht brachten: hoe moest de raad omgaan met ontwikkelingen die, zowel maatschappelijk als wetenschappelijk, het veld van landbouwkundig onderzoek overschreden? Op dit moment was het niet meer dan een vraag op de achtergrond bij het nadenken over onderwerpen die van belang geacht worden voor de toekomstige ontwikkeling van het veld. Conclusies werden er nog niet uit getrokken, maar op deze manier bracht de voorbereiding van de eerste meerjarenvisie – dat wil zeggen het plannen over meerdere jaren als zodanig – ingrijpende vragen over aard en identiteit van de organisatie aan het licht.

2.2.1 De totstandbrenging van de eerste meerjarenvisie

Het eigenlijke werk begon begin 1980. Vanuit de participanten werden attentiepunten verzameld die een input vormden voor een algemene visie op de functie van het landbouwkundig onderzoek in het licht van zijn recente ontwikkeling en zijn capaciteit, relevante maatschappelijke belangen en wetenschappelijke ontwikkelingen, een visie die het kader vormde voor de visieontwikkeling bij de onderbouworganen. De staf en het bestuur van de raad fungeerden hier als de eigenlijke intermediair tussen beleid en politiek enerzijds en onderzoek anderzijds, door zich min of meer neutraal op te stellen met betrekking tot een interpretatie van de trends ten aanzien van landbouw en samenleving en deze te vertalen naar participanten en onderbouw. De maatschappelijke belangen kwamen op diverse wijzen binnen in dit proces: via de bestuurlijke en politieke visie op de ontwikkeling van de landbouw die met name vanuit de ministeriële beleidsplannen werd gevoed, en via de inbreng in commissies (met name de programma-adviescommissies).

Op basis van dit algemene kader ontwikkelden de programma-adviescommissies een visie op hun terrein, die vervolgens werd doorgestuurd naar de

¹⁶ R29aug79, 4.

betrokken coördinatiecommissies en afdelingen. De coördinatiecommissies, alsmede de onderzoeksinstellingen, formuleerden vervolgens hun visie, waarna de afdelingsbesturen tot een afdelingsbrede visie kwamen.¹⁷ Per afdeling werd een gedetailleerde weergave gegeven van ontwikkelingen in en met betrekking tot de betreffende werkkerreinen, waarbij de nadruk – overeenkomstig de bottom-up-procedure vanuit de commissies – op een bespreking per productsoort lag, die gevolgd werd door een schets van de voorziene ontwikkeling van het onderzoek, thematisch geordend aan de hand van de algemene visie op de functie van landbouwkundig onderzoek. Een jaar na aanvang van het proces waren de afdelingsvisies gereed en kon men beginnen met de opstelling van de concept-meerjarenvisie van de NRLO.

Het was een intensief proces waar, zo zou later opgemerkt worden, veel tijd en energie mee gemoeid was. Overigens verliep het in kaart brengen van de onderzoeksbehoefte niet overal even vlot. In januari 1980 moest Boeringa de 'Organisaties op het gebied van de alternatieve landbouw' aanmanen hun vragen door te geven: 'Tot op heden heb ik nog geen enkele reactie ontvangen. Hieruit zou ik de vreugdevolle conclusie kunnen trekken dat de alternatieve landbouw, in tegenstelling tot de gangbare landbouw, geen problemen kent. Uiteraard doe ik dat niet omdat ik weet dat het tegendeel het geval is. Ik noem hapsnap: mechanische onkruidbestrijding (aangepaste apparatuur), teelt van zaaizaad en pootgoed zonder chemische middelen, resistente fruitrassen, financiële problemen gedurende de omschakeling, bewaring zonder chemische middelen (en zonder dat telkens ziek materiaal moet worden uitgeselecteerd), een assortiment ecologisch (en toxicologisch) verantwoorde middelen voor noodsituaties (preimot 1979), energie (?), afzetproblemen (?).'¹⁸

Het laconieke lijstje met onderzoeksvragen is typerend voor het soort visie dat verwacht werd, gericht op concrete landbouwkundige verbeteringen. De uiteindelijke bijdrage van het Overlegorgaan Alternatieve Landbouw valt op door het sterke analytische karakter. Het bevatte grotendeels deelonderzoeken, waarbij voor de systeembrede vraagstelling rond alternatieve landbouw – die, zou je zeggen, heel actueel was voor de visie op de nabije ontwikkeling van de landbouw – verwezen werd naar oudere rapporten. Het overlegorgaan deed geen zichtbare poging om alternatieve landbouw als zodanig op de agenda te krijgen. De visie op de voor de landbouw en het landbouwkundig onderzoek relevante maatschappelijke ontwikkelingen werd op het hoogste niveau van de raad ontwikkeld.

Het proces in de onderbouw kreeg een eigen dynamiek, die onmiddellijk reacties opriep. De minister vond dat er op sommige plekken vooruitgelopen

¹⁷ Ter indicatie: bij de afdeling Plantaardige Productie was gebruik gemaakt van adviezen van 18 programma-adviescommissies, 2 overlegorganen, 19 coördinatiecommissies en 52 onderzoekinstellingen.

¹⁸ Brief Boeringa, 28 januari 1980; uit zijn archief.

werd op het beleid, terwijl sommige participanten een eigen rol wilden hebben in het formuleren van randvoorwaarden.¹⁹ In februari 1980 werd een tweedaagse vergadering belegd om de koersbepaling te bespreken. Hierbij werd onderstreept dat de landbouw niet langer slechts de efficiënte productie van voldoende levens- en genotsmiddelen inhield, maar dat kwaliteit ook belangrijk werd.²⁰ Tegen de achtergrond speelde echter een veel diepgaandere kwestie: wie bepaalde en beoordeelde het belang van maatschappelijke ontwikkelingen? Het was duidelijk dat de raad in deze geen volledige vrijheid kon en wilde nemen. Niet kon, omdat het hier ging om externe ontwikkelingen waarbij beleidsvorming op een hoger niveau (ministeries) bepalend is. Het ministerie had zojuist in een beleidsvoornemen uitgesproken ook de belangen van de consument te behartigen en de voorzitter had er daarbij op gewezen dat indicaties van de minister niet ter discussie stonden.²¹ Niet wilde, omdat de raad – zo benadrukte de voorzitter herhaaldelijk – een analyse en beoordeling van maatschappelijke belangen volgens de voorgestelde procedure op het niveau van de afdelingen moest laten plaatsvinden. Het enige dat de NRLO van de participanten kon verlangen, zo opende de voorzitter de vergadering, was zich te committeren aan de zo tot stand gekomen plannen.

Zonder dat dit ter vergadering als zodanig benoemd werd, ging het hier over de rol van de NRLO als (toekomstige) sectorraad. De raad was bezig zich te ontwikkelen van een onderzoekscoördinerende instantie tot een regieorgaan. Dat leverde spanningen op met de identiteit als participantenorganisatie, die op de vergadering zichtbaar werden. Dat gebeurde niet in een discussie over een toekomst als sectorraad, maar in de praktijk van het tot stand brengen van de meerjarenvisie. De toekomstige sectorraden kwamen echter wel aan de orde waar het de afbakening van het werkterrein betrof. De vertegenwoordiger van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk wees erop dat een deel van de beoogde onderzoeksthema's op het terrein van de RMNO-inoprichting lag en daarom niet in een meerjarenvisie over landbouwkundig onderzoek thuishoorden. Dat onderzoek viel bij de NRLO echter al geruime tijd onder de afdeling Landinrichting en de raad was er door de betrokken ministers van verzekerd dat de instelling van de RMNO geen consequenties voor de NRLO zou hebben. Belangrijker is echter dat de NRLO zich hier op het standpunt stelde dat een scherpe terreinafbakening een heilloze weg zou zijn; beter zou het zijn als de sectorraden aangegrepen konden worden om samen te werken op dergelijke terreinen van overlap. De raad stelde zich uiteindelijk pragmatisch op: 'Het terrein van de NRLO is het terrein van de participanten.'²² Op

¹⁹ DR28okt79, 3.

²⁰ R27-28feb80.

²¹ DR 11feb80.

²² DR 13maart81, 3.

deze manier werd de bestaande organisatie zeker gesteld en werd er niet voor gekozen om op basis van een nieuwe terreinafbakening de participanten op-nieuw te ordenen. De bestaande participantenorganisatie werd dus niet aangepast aan de nieuwe sectorraadstaken, maar die taken werden ingebed in de bestaande structuren.

De afweging tussen de inbreng vanuit participanten en een omvattende visie bleef gedurende het hele proces spelen. Toen begin 1981 de eerste concepten van de meerjarenvisie ter tafel lagen, was er vanuit de dagelijkse raad kritiek dat er te weinig aandacht was voor vernieuwende aspecten van onderzoek, met name waar het ging om milieu, volksgezondheid en consument. Er moest meer aandacht zijn voor alternatieve landbouw en bedrijfsvoering die in economisch opzicht suboptimaal was maar wat betreft andere aspecten besparend.²³ Er werd weer uitvoerig gesproken over sectordenken, niet alleen ten aanzien van andere sectorraden maar vooral binnen het veld van landbouwkundig onderzoek. Het concept was afdelingsgewijs opgebouwd en ter vergadering werd gesignaleerd dat diverse thema's telkens terugkwamen. Gesteld werd dat een thematische opzet beter zou zijn.²⁴ In de uiteindelijke meerjarenvisie kwam dit standpunt tot uitdrukking in de samenvatting.

De *Meerjarenvisie landbouwkundig onderzoek 1982-1986* verscheen als studierapport nummer 10. Het 'Ten Geleide' vatte het proces van totstandkoming samen en wees daarbij op de vernieuwende aspecten ervan voor de NRLO. 'Het is de eerste maal dat de betrokkenen bij het landbouwkundig onderzoek, verenigd in de participantenorganisatie NRLO, met elkaar een middellange termijn visie op de wenselijke ontwikkeling van het gehele landbouwkundig onderzoek opstellen.'²⁵ Zij was te beschouwen als een visie voor de sector, zij het dat die 'sector' gedefinieerd werd in termen van 'het onderzoek dat wordt uitgevoerd door de onderzoekbeherende NRLO-participanten'.²⁶ In de doelstelling kwam de nieuwe positie van de NRLO tot uitdrukking. Enerzijds was er het traditionele doel van optimalisering van effectiviteit en efficiëntie van het landbouwkundig onderzoek. Anderzijds was nu ook de buitenwereld in beeld, doordat de ontwikkeling van het onderzoek begrepen werd tegen de achtergrond van maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen en omdat men middels de visie verantwoording wilde afleggen over de gemaakte keuzes. De raad deelde zich daarbij een voorbeeldfunctie toe op het gebied van wetenschapsbeleid. Dat was al eerder, bij de bespreking van het concept, door een vertegenwoordiger van het ministerie verwoord:

²³ DR28jan81. 6.

²⁴ R25feb81. 4.

²⁵ *Meerjarenvisie 1982-1986*, 1.

²⁶ *Meerjarenvisie 1982-1986*, 5.

'Dat het landbouwkundig onderzoek hoog scoort in het wetenschapsbeleid komt omdat het landbouwkundig onderzoek tot op heden die breedheid van visie op de landbouwkundige ontwikkeling had. Dat moeten we vooral bewaren. Gezien de economische teruggang is het van belang dat het onderzoek veel aandacht aan deze zaken besteedt omdat het nu nog een sector is waar we minder tegenover elkaar behoeven te staan dan in de maatschappelijke verhoudingen van een teruglopende economie wel eens het geval zou kunnen zijn. Daarom acht spreker het van belang dat horizontaal die component wordt ingebouwd in het onderzoek en niet beschouwd wordt als een aparte sector die men moet afwegen tegen een andere sector.'²⁷

De totstandkoming van de eerste meerjarenvisie liet een dynamiek zien tussen een externe vraag om planning en de interne gedachteontwikkeling over taken en doelen, die aanzette tot reflectie op de eigen identiteit en het functioneren als participantenorganisatie. Vooralsnog, en dat komt het best tot uitdrukking in de keuze voor een visie in plaats van een plan, prevaleerde de eigen aard als participantenorganisatie. Het was lastig gebleken om sectorbreed vooruit te kijken, dus was het duidelijk dat de identiteit als participantenorganisatie zich niet in alle opzichten liet verenigen met de rol als sectorraad.

Qua opzet en inhoud sloot de eerste meerjarenvisie aan bij het *Ontwikkelingsplan* van vier jaar eerder: analyses van de functie van het landbouwkundig onderzoek en de positie van de agrarische sector tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de landbouw, alsmede de opsomming van de hoofdthema's van het door maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen geïnitieerd onderzoek, om te besluiten met de belangrijkste accenten met betrekking tot capaciteitsinzet en bijzondere vraagstukken. De meerjarenvisie signaleerde een verdergaande transformatie van het onderzoek: verbreding, zowel inhoudelijk als qua doelgroep, en verdieping in de vorm van specialisatie en verwetenschappelijking.

De schets van de maatschappelijke ontwikkelingen liep in grote lijnen parallel met die in het ontwikkelingsplan, maar de toon was een stuk gematigder. Het was een tamelijk neutrale bespreking van de betekenis van agrarische productie en verwerking en van landschapsbeheer, die uitmondde in twee ontwikkelingsmodellen voor de toekomst. Het ging hier uitdrukkelijk om twee extremen: een hoogtechnologisch model en een van alternatieve landbouw. Er werd geconstateerd dat in het verleden maatschappelijke en technische ontwikkelingen de landbouw ingrijpend hadden gewijzigd, dat er ingrijpende economische, politieke en culturele ontwikkelingen gaande waren en dat er geen eenduidigheid c.q. consensus was wat betreft de toekomst. De aanbeveling luidde dan ook dat in het onderzoek beide modellen als kader moesten dienen. In de hoofdthema's kon dit kader worden teruggevonden. In de praktijk waren de onderzoeksthema's in de afdelingen van onderaf geaccumuleerd en bleef er een kloof naar de

²⁷ DR25maart81, 3.

toekomstvisie in de hoofdthema's. Voor een deel vonden de kaders hun vertaling in de bijzondere problemen die de aandacht vroegen, waar 'landbouw met een bijzondere doelstelling', 'agrarische gebieden onder stedelijke druk' en 'voedselkwaliteit' te vinden zijn te midden van meer terreinbrede (maar nog niet gedekte) vraagstukken als 'preventieve gezondheidszorg planten en dieren', 'productie en benutting ruwvoerders' en 'paardenhouderij'. In het maatschappelijk debat koos de NRLO dus uitdrukkelijk voor een neutrale positie, een keuze voor één van de twee modellen werd overgelaten aan de politiek. Daarmee onderstreepte hij zijn neutrale positie tussen politiek en onderzoek. De raad functioneerde als intermediair die beleidsvisies in een kader vertaalde waarbinnen onderzoeksinstellingen planningsgedachten konden ontwikkelen, en gaf die vervolgens door als visie van het veld.

2.2.2 Het resultaat van de eerste meerjarenvisie

Wat leverde deze hele exercitie nu op? De meerjarenvisie was bedoeld om de minister te adviseren bij de planning van het landbouwkundig onderzoek, het moment waarop de visie in een plan transformeerde. In die zin heeft zij ook gefunctioneerd. Het ministerie hanteerde de meerjarenvisie als uitgangspunt bij zijn herprogrammeringsoperatie. Op dit formele sturingsvlak fungeerde de meerjarenvisie tevens als toetsingscriterium voor VFO-programma's. Naar binnen toe beoogde de meerjarenvisie een gezamenlijk kader voor planning en beleid van de participanten om 'een zo groot mogelijke effectiviteit en efficiency van het landbouwkundig onderzoek' te bevorderen. Ook hier was de meerjarenvisie niet dwingend; de participanten moesten zelf over dit proces waken en onderling tot oplossingen komen. Een probleem was, zo bleek bij de bespreking van de volgende meerjarenvisie, dat participanten ook met andere kaders te maken hadden.²⁸ Dat gold met name voor de universitaire onderzoeksgroepen, waarvoor de vrijheid van onderzoek sterk aan het veranderen was. Dit alles betrof de klassieke taakstelling van de NRLO – zorg dragen voor een efficiënte besteding van de middelen voor landbouwkundig onderzoek – die langs de inmiddels klassieke route van de participatiegedachte werd gerealiseerd.

De meerjarenvisie beoogde daarnaast 'aan belanghebbenden en geïnteresseerden inzicht te verschaffen in en verantwoording af te leggen voor de keuze van de vraagstukken waaraan in de komende jaren in het onderzoek aandacht zal worden besteed'. Zo algemeen als de doelgroep hier omschreven wordt, zo dif-

²⁸ DR23sep81.3: "De heer Verkaik vindt primair de vooronderstelling met de betrekking tot de NRLO. Die vooronderstelling houdt in dat men de NRLO kan zien als een derde organisatie naast de participanten, wier kracht daarin ligt dat deze een aantal dingen doet die de participanten niet zo snel doen. Dat is eigenlijk de conceptie van de NRLO van voor 1970. Een andere conceptie is, dat de NRLO een participantenorganisatie is waarin een aantal mensen samenspreken en met elkaar de zaak doornemen, daarbij elkaars verantwoordelijkheden respecterend. Als men voor het laatste model kiest (en daar is in wezen toch voor gekozen) moet men niet in de horizontale organisatie doen wat reeds in de verticale organisatie wordt gedaan."

fuus was waarschijnlijk het beeld van het beoogde publiek. Onze indruk, opgedaan uit de gedocumenteerde bespreking van de ontvangst van de meerjarenvisie, is dat dat publiek in de eerste plaats bestond uit de participanten zelf en dan met name de mensen uit de onderzoekswereld. Dat publiek was in belangrijke mate ook auteur van het document, wat de vraag oproept wat het daarmee opgeschoten was. De meerjarenvisie was een document waarin een analyse van de maatschappelijke en inhoudelijke context van het landbouwkundig onderzoek was gemaakt. Deze visie was geïnformeerd door de betrokkenen uit het veld van landbouwkundig onderzoek en daarmee niet vrij zwevend boven dat veld en informeerde op haar beurt de gedachten van die betrokkenen over de nadere toekomst. De cognitieve component van het proces was echter veel minder belangrijk dan de sociale. Waar bij verkenningen later gesproken zou worden over het creëren van draagvlak, werd bij de meerjarenvisie keer op keer benadrukt dat het belangrijkste resultaat ervan was dat de betrokkenen gestimuleerd waren na te denken over de nadere toekomst en dat in de context van maatschappelijke ontwikkelingen alsmede van het veld van landbouwkundig onderzoek in de volle breedte.

Deze conclusies werden bevestigd in een evaluatie van de totstandbrenging van de meerjarenvisie door de Commissie Methodiekontwikkeling Sectorraden. Het rapport, *Vizier op scherp*, concludeerde dat de ondervraagde betrokkenen weinig verwachtten van de beleidsinvloed van de meerjarenvisie als zodanig, maar dat het participatoire element van het totstandkomingsproces als waardevol werd gezien.²⁹ In het rapport werd de meerjarenvisie voornamelijk gepresenteerd als een bestending van de eigen aard van de NRLO – saamhorigheid, overtuigen door overleg – die door de betrokkenen alom werd geprezen. Diverse keren wees het rapport op het beperkte vernieuwend vermogen van het proces, zowel naar de organisatie als zodanig als wat betreft de visie op het landbouwkundig onderzoek.³⁰ Naar aanleiding van het rapport concludeerde de raad dat het proces geslaagd was en dat het rapport bruikbaar was voor de nadere gedachtebepaling over de rol van de NRLO als intermediair.³¹ Men vond dat de commissie te weinig oog had gehad voor de doorwerking van het proces naar beneden: het doel was niet zozeer de meerjarenvisie zelf als wel dat de participanten, commissies en afdelingen een visie ontwikkelden voor hun eigen activiteiten.

Als planningsinstrument was het resultaat van de meerjarenvisie diffuus en dat werd in zekere zin ook nagestreefd. Enerzijds benadrukte men de sociale rol van het meerjarenplanningsproces, het stimuleren van een attitudeverandering en versterking bij vertegenwoordigers van de participanten. Anderzijds zou een scherper afgetekend resultaat de identiteit als participantenorganisatie in gevaar

²⁹ Dallinga, *Vizier*, 10-12.

³⁰ Dallinga, *Vizier*, 5, 8-9.

³¹ R23dec 1981.

gebracht hebben. De alternatieve functies van planning naast efficiency-verhoging, die de evaluatiecommissie had gemist in de meerjarenvisie – fondsenwerving, afstemming, sturing, toekomstbeheersing – zouden de belangenstrijd hebben geïntroduceerd. Net zoals de NRLO afstand hield tot politieke discussies over de landbouw en het landbouwkundig onderzoek, bewaarde hij welbewust afstand tot prioriteitsvraagstukken van de onderzoeksorganisaties. Het ideaal was een proces van overleg, onderlinge coördinatie en saamhorigheid tot stand te brengen en daartoe werd ook het tot stand brengen van de eerste meerjarenvisie ingezet.

Bewegingsvrijheid had de NRLO – dat wil zeggen staf en bestuur – waar het ging om het signaleren en stimuleren van nieuwe ontwikkelingen en ook hier had de totstandbrenging van de meerjarenvisie vruchten afgeworpen. De probleemstudie naar biotechnologie vond men succesvol. 'Bijvoorbeeld in het veld van de biotechnologie is op het ogenblik de coördinatiecommissie bezig het werk op het spoor te zetten. Tegen de tijd dat het op het spoor staat zal waarschijnlijk blijken, dat in het lopende programma een niet onbelangrijk aantal veranderingen zijn opgetreden die men als zodanig niet geformuleerd in de visie vindt maar die wel geformuleerd zijn in de stukken die op grond van het uitwerken van de visie concreet worden gemaakt.'³² Toen in 1985 bij de voorbereiding van de tweede meerjarenvisie werd teruggeblikt, meende men dat op gebieden als biotechnologie en dierenwelzijn een 'geweldige push' was gegeven.³³ (Zie verder hoofdstuk 4.)

2.3 Latere meerjarenvisies

De opeenvolgende visies van de jaren tachtig en negentig laten een geleidelijke verwijdering van de participanten zien. Het bottom-up-proces dat bij de eerste meerjarenvisie zo benadrukt werd, maakte steeds meer plaats voor een top-down-aanpak, waarbij de visievorming op het landbouwkundig onderzoek in de context van maatschappelijke ontwikkelingen en beleidsvorming centraal staat. Bij de RMNO was een zelfde ontwikkeling te zien, met als grootste verschil dat het primaat van de vakdepartementen in de eerste periode bij de NRLO minder bepalend was.³⁴ De landbouwsector kende immers een robuuste organisatie van de betrokkenen vanuit de sector via de fijnmazige structuur van de onderbouw. Daar kan tegen ingebracht worden dat diezelfde structuur zorgde voor een verwatering van de inbreng van diverse belanghebbenden, omdat het tripartite overleg op alle niveaus aanwezig was. Inhoudelijk richtten de meerjarenvisies zich minder en minder op de coördinatie van het onderzoek, die plaats maakte voor visievorming voor strategisch onderzoek. De verschuivingen die bij

³² R23dec1981, 7.

³³ R23jan1985, 5.

³⁴ De Wit, 'Intermediair', 2-3.

de latere meerjarenvisies optraden, reflecteerden de verandering van de NRLO, maar – en dat is het thema van dit hoofdstuk – stuurden die verandering ook in niet geringe mate.

2.3.1 Meerjarenplan

Het dilemma van de participantenorganisatie dat bij de eerste meerjarenvisie scherp zichtbaar was geworden – hoeveel kracht heeft onderlinge overeenstemming? – weerspiegelde zich in de herstructurering van de NRLO in 1986. Hierbij werd gekozen voor een afsprakenmodel voor de participanten en werd de nadruk gelegd op actiegerichtheid. De opstelling van de meerjarenvisie werd ingezet als een proces om van onderaf bij de participanten te komen tot strategische afspraken op basis van een visie op de toekomst. In de nieuwe structuur kwamen afspraken centraal te staan en werden horizontale en verticale verbanden gescheiden (zie ook hoofdstuk 1). De voorbereiding van de meerjarenvisie over de jaren 1987–1991 werd halverwege 1984 opgestart. De twijfels over de implementatie van de eerste meerjarenvisie vertaalden zich onmiddellijk in het besluit een plan te maken in plaats van een visie.³⁵ De kwestie werd overigens nog diverse malen ter tafel gebracht.³⁶ De mogelijkheden voor planning waren daarbij toegenomen: de onderzoekswereld ging sinds de invoering van de VFO meer programmatisch te werk en de NRLO speelde een rol bij de beoordeling daarin. Eén van de gedachten is om bij de andere partners een soortgelijke werkwijze te stimuleren.³⁷

Terugblikkend op de totstandkoming van de eerste meerjarenvisie, werd geconcludeerd dat het proces goed was geweest en een goed resultaat had opgeleverd, maar dat het arbeidsintensief voor de onderbouworganen was geweest. De vraag was of de baten de kosten voldoende dekten en of er een efficiëntere werkwijze mogelijk was die een vergelijkbaar resultaat zou opleveren. Het reflectieve proces van een visievorming van onderop moest niet het werk van de onderbouworganen als zodanig overschaduwen.³⁸ 'De heer Verkaik constateert dat men voor de uitdaging staat de participantenorganisatie verder uit te bouwen. Dat betekent een meer concrete invulling. Anderzijds moet men af en toe van een wat grotere afstand naar de zaak kijken. Nu is de kunst hoe men dat combineert.'³⁹ Verder wilde men zich op de veranderingen van het veld concentreren: de bepaling van groei en krimpgebieden op basis van een strategische analyse van het onderzoek in maatschappelijke en wetenschappelijke

³⁵ DR 9nov84.

³⁶ De Landbouwhogeschool nam hierin het voortouw. Daar vond men een visie te vrijblijvend voor de vakgroepen en meende men dat een plan betekende dat de inzichten uit het rapport terugkomen in het ontwikkelingsplan van de hogeschool. AK16juni86. 6.

³⁷ DR21feb86.

³⁸ R23jan1985.

³⁹ DR9nov84. 3; DR14dec84.

context. In *L&O* werd de voorbereiding van het meerjarenplan aangekondigd en de gekozen procedure toegelicht: 'De raad acht zowel de interne bezinning op de te volgen koers als de uitstraling die een dergelijk plan heeft op de buitenwereld van grote betekenis.'⁴⁰

Ter voorbereiding werden twee rapporten opgesteld over maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen. Met name met betrekking tot de maatschappelijke ontwikkelingen werd een veel scherpere visie geformuleerd. Onder redactie van Verkaik en onder de titel 'Taakveld in beweging' werd een beschouwing gegeven over de positie van de sector in een dynamische context, waarbij 'landbouw' breed gedefinieerd werd. Het rapport ging ervan uit dat er, los van alle continuïteit, 'grote knikken in de ontwikkelingslijn van de laatste jaren zijn gekomen'.⁴¹ Gedacht werd aan overproductie, mede versterkt door biotechnologie, en leidend tot een 'bruine revolutie' (een geheel andere manier om tegen grondgebruik aan te kijken). Hierbij werd gesteld dat de druk tot vernieuwing van de landbouw van de jaren zestig en zeventig de boer geen ruimte liet na te denken over de bijverschijnselen van de bedrijfsaanpassing op sociaal en milieuvlak. Daarvoor was onderzoek nodig. Het rapport riep vragen op, aangezien het verder ging dan een analyse met bijvoorbeeld een economisch overzicht. 'Er wordt een aantal opmerkingen gemaakt die op politiek terrein liggen. Dit is gevaarlijk in een rapport van de NRLO.'⁴² De voorzitter maakte zich sterk voor deze 'originele aanpak'.⁴³ Verkaik lichtte toe: 'Natuurlijk moet die productie goed functioneren maar die moet functioneren binnen een omgeving, binnen een maatschappelijk systeem. Kijk daar eerst naar, in zijn totaliteit, voor je specifiek begint over je eigen productie. Dat is de hoofdgedachte die in het meerjarenplan zit en die consistent gevolgd is.'

Sommigen meenden dat het rapport te zwaar was aangezet. Er werd 'een beeld oproepen alsof nu plotseling een geweldige storm op steekt'. De problemen waren al lang bekend: 'Wat er namelijk omwentelt nu is het besef, dat er wat aan gedaan moet worden, maar in onderzoekkringen was dat besef er al lang.'⁴⁴ Het was een oude klacht in NRLO-kringen: wetenschappelijke inzichten drongen langzaam door tot de politiek.

Het gestroomlijnde bottom-up-proces liep ditmaal wat minder makkelijk. Nadat aan de participanten een visie op het onderzoeksterrein was gevraagd – te formuleren tegen de achtergrond van de beide rapporten – was het aan de Sectorkamers om een actieplan en beleidsaccenten te formuleren. De afzonderlijke bijdragen van de kamers bleken evenwel veel te uitvoerig en gedetailleerd te zijn. Het was onmogelijk gebleken om via het accumulerende overlegproces te

⁴⁰ *L&O* 2/85, 2.

⁴¹ DR21feb86, 3.

⁴² DR9aug1985, 3.

⁴³ AK15mci86, 4.

⁴⁴ AK14april86, 5.

komen tot een plan op hoofdlijnen. 'De vraag is of we dit plan nu maken om iedere individuele onderzoeker zijn eigen vakdiscipline te laten terugvinden om zich opnieuw te laten inspireren, of is primair het doel enerzijds de buitenwacht kenbaar te maken dat het totale landbouwkundig onderzoek in Nederland zich wel degelijk bezint op de vraag waar we met al onze onderzoekapparaten heen-gaan, anderzijds aan de leidinggevendenden op welk niveau ook, de grote lijnen mee te geven hoe in de NRLO over deze zaak gedacht wordt.'⁴⁵ Ondanks de extensivering van de inbreng vanuit de onderbouw bleek het bottom-up-proces nog te veel gedomineerd door de preoccupaties van de participanten en was de gewenste stap naar een perspectief vanuit de landbouw en het landbouwkundig onderzoek als geheel niet helemaal genomen. De opdracht werd aan de kamers teruggezonden met het verzoek een beknopt stuk op hoofdlijnen te produceren.

Het uiteindelijke meerjarenplan was weliswaar met minder inspanning tot stand gekomen, maar de samenhang was zichtbaar verminderd. Het geheel was ingedeeld op basis van de Sectorkamers waarbij de onderdelen tamelijk hetero-geen waren. De integratie van de verkenning van maatschappelijke ontwikkelingen – 'Taakveld in Beweging' – was niet uit de verf gekomen. Enerzijds was dit kader te algemeen: gesteld werd dat de taak van het landbouwkundig onderzoek was '[...] middels inzet van expertise, onderzoek en kennisoverdracht te helpen de kansen te benutten en de bedreigingen te onderkennen en op te lossen' maar in het midden gelaten werd hoe deze vragen vroegtijdig te signaleren en welke rol raad en participanten daarin vervulden.⁴⁶ Anderzijds waren de hoofdstukken van de sector primair inhoudelijk georganiseerd en bovendien was er geen samenhangende afronding: de plannen van de sectoren waren het eindpunt. Alles bij elkaar wekt het eindproduct de indruk dat de verkennende delen tamelijk losgezongen zijn van de rest. De integratie van participatie en visievorming had nog geen vruchtbare vorm gekregen.

2.3.2 De laatste meerjarenvisies

Er volgden nog twee meerjarenvisies, die wederom 'visie' heetten in plaats van 'plan'. Ze waren steeds minder terreindekkend en meer thematisch en de totstandkoming rustte meer en meer op verkennende activiteiten in plaats van op inbreng vanuit de onderbouw. Daarmee weerspiegelden zij de veranderingen van de NRLO. Het bleven echter meerjarenvisies: een programmatische uiteenzetting ten aanzien van het landbouwkundig onderzoek op basis van een visie van de maatschappelijke en wetenschappelijke context. De één-na-laatste meerjarenvisie leest als een verplichte exercitie, terwijl de laatste te zien is als een overgangsmoment van onderzoeksmanagement naar verkenningen rond de sector. Als instrument had de meerjarenvisie haar werkzaamheid verloren: onder-

⁴⁵ AK14april86, 5.

⁴⁶ *Meerjarenplan 1987-1991*, 9-10.

zoeksinstellingen deden inmiddels zelf aan programmering en het veld was door een toenemende onderlinge en externe verwevenheid dusdanig veranderd dat een omvattende visie schier onmogelijk was. Een wezenlijke vernieuwing van het instrument kwam echter niet tot stand en dat kwam waarschijnlijk vooral omdat in deze periode de creatieve energie in DWT gestoken werd terwijl de NRLO de lopende zaken afhandelde (zie hoofdstuk 1). De vierjaarlijkse productie van een meerjarenvisie was zo'n lopende zaak. Verkaik: 'De NRLO ging te lang door met meerjarenvisies terwijl de meerwaarde daarvan afnam. De NRLO had vijf jaar eerder de steven moeten wenden.'⁴⁷

De meerjarenvisies waren een centraal instrument geweest binnen het NRLO-bouwwerk van rond 1980. Het was een manier om in de gezamenlijkheid van het landbouwkundig onderzoek gedachten te vormen over de richting van het landbouwkundig onderzoek en daarmee het denken bij de participanten en hun vertegenwoordigers op dat niveau te bevorderen. Rond 1990 was dat bouwwerk echter grondig gerenoveerd: vertegenwoordiging van het hele veld had plaatsgemaakt voor taakgerichte activiteiten en overlegstructuren. Dat was deels het gevolg van ervaringen met de meerjarenvisies: om de beperkte doorwerking van een gezamenlijke visie tegen te gaan, was men het accent gaan leggen op een afsprakenmodel. De gezamenlijkheid van het veld werd ondertussen steeds problematischer: met de toenemende interdependentie van de landbouw en het landbouwkundig onderzoek met aangrenzende terreinen als natuur en milieu, voeding en gezondheid, waren de contouren steeds moeilijker te trekken. Bovendien had de klassieke saamhorigheid van de sector in de jaren tachtig plaatsgemaakt voor belangenstrijd en dat gold niet in de laatste plaats voor het onderzoek, dat met nieuwe, concurrentiebevooronderende financieringsstructuren te maken kreeg. Binnen de NRLO had een samenhangende onderzoeksprogrammering bij de herstructurering van 1987 plaatsgemaakt voor selectieve programmering om samenwerking en bijzondere onderwerpen te stimuleren. Los van dit alles was echter duidelijk geworden dat het oorspronkelijke ideaal van de meerjarenvisies een inherente spanning kende: keer op keer bleek dat de participatiegedachte niet strookte met het ontwikkelen van een toekomstgerichte visie op en over het veld als geheel. Het bleek voor de participanten moeilijk, of onmogelijk, om voorbij de eigen kortetermijnbelangen te kijken. De uitweg uit dit dilemma werd stap voor stap genomen in de laatste meerjarenvisies, leidend naar een systematische, vanuit belanghebbenden geïnformeerde visie op innovatieve uitdagingen voor de landbouw.

⁴⁷ Interview Verkaik, 2 februari 2005.

Voor de derde meerjarenvisie, over 1991-1994, werd de gecombineerde top-down- en bottom-up-benadering vastgehouden.⁴⁸ De onderbouw was inmiddels gesaneerd en daardoor kwam het bottom-up-deel tot stand vanuit gerichte studies in plaats van sectorgewijs. In plaats van uit een hele reeks visies van onderbouworganen, bestond de lijst met achtergronddocumenten uit een reeks NRLO-rapporten over specifieke onderwerpen. Tekenend is dat in de publicatie het proces waarlangs de meerjarenvisie tot stand was gekomen, niet werd gespecificeerd. Aan de top-down-kant is een verschuiving naar een toekomstgerichte blik te zien: het kader voor de visie werd gevormd door een geëxpliciteerde (middel)langetermijnvisie van 10 jaar op de consequenties van maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen voor het landbouwkundig onderzoek. De visie was van een hoger aggregatieniveau dan de kaderstellende beschouwingen in voorgaande meerjarenvisies: het kader voor het landbouwkundig onderzoek werd gezien vanuit een maatschappelijke positie en niet vanuit aspecten van de landbouw. Hierin weerspiegelde zich de transitie waarin de landbouw zich in de late jaren tachtig bevond (zie hoofdstuk 1). Gesteld werd dat ten behoeve van de onderzoeksstrategie een disciplinaire aanpak niet langer mogelijk was, de productieketen meer en meer verweven raakte en het beleid ten aanzien van agrarische productie en landschapsinrichting geïntegreerd was met bredere belangenbehartiging.

Besluitvorming werd niet langer gedefinieerd in termen van keuzes van participanten, maar in termen van brede maatschappelijke meningsvorming. Wat dat betreft, kunnen de voorgaande meerjarenvisies als technocratisch worden getypeerd, waarbij het inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen gezien wordt als een taak die door, en op grond van beoordeling van, de onderzoeksinstellingen wordt ingevuld. De meerjarenvisie voor 1991-1994 was sterk vermaatschappelijkt, waarbij die beoordeling van maatschappelijke behoeften gezien werd als een zaak van de samenleving. Het onderzoeksapparaat had de taak het publiek, de boeren, enzovoort adequaat te informeren.

Een en ander vertaalde zich in de thema's die voor het landbouwkundig onderzoek werden geformuleerd. Hoewel duidelijk is dat de thema's de vroegere afdelingen (c.q. sectoren) doorsneden, was een inhoudelijke oriëntatie nog altijd herkenbaar: markt, productie, gezondheid, milieu, landschap, tropen, beleid. Opvallend was de opkomst van het begrip 'innovatie'. Dat was voorheen nauwelijks aanwezig maar stond nu centraal in de gedachtevorming ten aanzien van het landbouwkundig onderzoek. Onderzoek werd gezien als een schakel in de innovatieketen, die zowel betrekking had op de aloude agrarische productie als op de landschapsinrichting. Pas aan het slot werd duidelijk wat het publiek van de

⁴⁸ Overigens werd deze gepresenteerd als de vijfde, dat wil zeggen dat die van DLO en het *Ontwikkelingsplan* voor het gemak werden meegerekend. Er is overigens niet achterhaald waaraan de overlap voor het jaar 1991 ten grondslag lag.

meerjarenvisie was en wat ermee beoogd werd: het was van essentieel belang dat de minister van Landbouw de meerjarenvisie tot uitgangspunt van zijn beleid maakte en onderzoeksinstellingen zouden zorg moeten dragen voor een vertaling van de geschetste hoofdlijnen naar concreet onderzoek.⁴⁹

Net zoals in de voorlaatste meerjarenvisie uiteindelijk onderzoeksprogrammering het doel was, werd dit ook in de laatste, over 1995-1998, niet losgelaten. De transitie waar de NRLO zich inmiddels in bevond, is echter op tal van manieren zichtbaar. De totstandbrenging van de visie berustte op een fiks aantal verkenningen en scenario-workshops, met daarnaast bijdragen vanuit de Sectorkamers (die bovendien klankbordgroepen aan het worden waren). Het rapport zelf was aanmerkelijk beknopter en beperkte zich tot drie onderzoeksthema's voor de sector: landelijk gebied, duurzame productie en beleidsvraagstukken. De omslag in de landbouw is goed te zien in de eerste twee thema's, die in het oog springen door een uitgesproken focus op maatschappelijke vraagstukken (zie hoofdstuk 3). Het derde thema, op de achtergrond immer aanwezig bij de NRLO maar nu voor het eerst expliciet naar voren gekomen, weerspiegelde de vermaatschappelijking van de landbouw en van de NRLO zelf (zie opnieuw hoofdstuk 3). Wat betreft de uitgangspunten voor de meerjarenvisie was het accent helemaal verschoven naar innovatie: de meerjarenvisie opende met een beschouwing over kennis en innovatie en over wisselwerking tussen overheid, bedrijfsleven en onderzoek. Daarna volgde pas een bespreking van de ontwikkelingen die relevant waren voor de landbouw en het landelijk gebied. De meerjarenvisie was niet langer een verzameling onderlinge afspraken, maar een advies aan de participanten, die zelf verantwoordelijkheid droegen ten aanzien van de keus van onderzoeksprioriteiten. De rol van de NRLO bleef hierbij tamelijk vaag: de snelle omgevingsveranderingen aan het eind van de twintigste eeuw vroegen 'op korte termijn om een adequate signalering van veranderende omstandigheden. De NRLO rekent daarbij op de medewerking van alle participanten om zulke signalen aan alle belanghebbenden tijdig te kunnen af- en doorgeven.'⁵⁰

De cognitieve functie van meerjarenvisies, het conceptualiseren van de uitdagingen voor het landbouwkundig onderzoek, was in deze laatste meerjarenvisie uitgekristalliseerd. Een uitputtende inventarisatie van onderzoek (en onderzoeksplannen) was niet meer mogelijk en niet meer nodig en de focus was volledig gericht op een systematische analyse op speerpunten van de toekomst van de sector. Het enige wat nog restte, was de onderzoeksprogrammering overboord te zetten. Maar hoe zat het met de sociale functie van de meerjarenvisie? Nu het veld niet meer in volledigheid en saamhorigheid had meegedacht om de meerjarenvisie tot stand te brengen, was het de vraag hoe ervoor gezorgd werd dat zo'n

⁴⁹ *Meerjarenvisie 1991-1994*, 184.

⁵⁰ *Landbouwkundig onderzoek op weg naar de 21e eeuw*, 4.

visie ook gedragen werd. Verkaik zegt daarover dat de truc was om mensen uit het veld bij de voorbereiding te betrekken en wel op zo'n manier dat hun expertise werd aangesproken. De NRLO had nu een budget om mensen in te huren; door ze uit te dagen met nieuwe vragen en te mobiliseren, creëerde men een netwerk van mensen die ontdekten dat het 'leuk is om iets voor de NRLO te doen'.⁵¹ In een voordracht op een COS-workshop lichtte Verkaik deze manier om draagvlak te creëren nader toe en benadrukte hij het belang ervan vanaf de vroegste fase van de ontwikkeling van strategische onderzoeksprogramma's.⁵² De NRLO hield dus vast aan het ideaal van participatie, zij het dat die inmiddels ad hoc georganiseerd was.

2.4 Besluit: visies voor het veld

Na 1995 werd de rol van onderzoeksprogrammering definitief losgelaten en werd de verkenning het voornaamste instrument van de NRLO. Waar de eerste meerjarenvisies een visie *van* het veld van landbouwkundig onderzoek waren geweest, tot stand gekomen in de samenspraak van de betrokkenen, waren de verkenningen in de eerste plaats een visie *voor* het veld, weliswaar geïnformeerd vanuit dat veld maar geregisseerd vanuit staf (en raad). Dat veld was in de tussentijd ingrijpend van karakter veranderd, waarbij met name de gelijkwaardige positie van overheid en samenleving ten opzichte van het onderzoek versterkt was. Dat roept de vraag op wat het publiek van de verkenningen zou zijn. Dat varieert natuurlijk per project, maar in het algemeen kan worden gesteld dat juist hier de verschuiving naar de overheid en van het onderzoeksveld zichtbaar is. In hoofdstuk 3 wordt meer in detail beschreven hoe NRLO-organen zich vanaf de late jaren tachtig leerden te richten op het beleid, door onderzoeksresultaten te vertalen naar beleidskwesties en door de relevantie ervan voor het beleid uiteen te zetten. In de verkenningen was een zelfde trend zichtbaar: niet alleen de richting voor belangrijk onderzoek werd uitgezet, vooral de metavraag om onderzoek op de beleidsagenda te zetten kreeg aandacht. Deze switch naar beleidsondersteuning is ook bij de RMNO waarneembaar.⁵³

Deze verwijdering van het onderzoeksveld en toenadering tot het beleid viel samen met de grotere afstand die het Ministerie van Landbouw ging innemen ten aanzien van de sector. Beleid werd minder gericht op inhoudelijke sturing en meer op algemeen bestuur. (Zie hoofdstuk 1.) Tegen de achtergrond van dit plaatje kan men stellen dat de NRLO meeging met de overheid en daarmee op grotere afstand van het onderzoeksveld kwam te staan. Daarmee was de keuze voor verkenningen en niet voor onderzoeksprogrammering een logische.

⁵¹ Interview Verkaik, 2 februari 2005.

⁵² Verkaik, *Rol sectorraden*, 3-6.

⁵³ De Wit, 'Intermediair'.

Dit is echter niet het hele verhaal. Verkenningen hadden een lange voorgeschiedenis bij de NRLO, die in ieder geval teruggaat tot de probleemstudies van de eerste meerjarenvisie. Toen al werd erop gewezen dat de meerjarenvisie niet te veel moest dienen ter ondersteuning van het bestaande landbouwbeleid, maar dat ook verder in de toekomst gekeken moest worden, hetgeen resulteerde in de twee ontwikkelingsmodellen uit de eerste meerjarenvisie.⁵⁴ Het specifieke begrip 'verkenning' kwam eind 1987 op de agenda, toen de NRLO van de directeur-generaal Wetenschapsbeleid van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen het verzoek kreeg mee te werken aan een onderzoek in het kader van het project Verkenningen. Daarin werd gesteld dat de NRLO 'de enige (overkoepelende) onderzoeksorganisatie in Nederland [is] die verkennende activiteiten met betrekking tot onderzoek en ontwikkeling onderneemt' en dat werd gekoppeld aan de twee meerjarenvisies die toen tot stand waren gebracht.⁵⁵ De NRLO zegde medewerking toe, temeer daar op die manier het zwaartepunt in het onderzoek wat minder exclusief bij de industrie kwam te liggen.⁵⁶ In de daaropvolgende jaren werd enerzijds, zo hebben we zojuist gezien, het verkenningenelement in de meerjarenvisies steeds verder uitgewerkt en anderzijds werd het verkenningeninstrument langzaam ontwikkeld (zoals in hoofdstuk 1 uitvoeriger is besproken). De verkenningen waren een onderdeel van een leerproces, zoals de directeur-generaal Wetenschapsbeleid dat verwoordde, een leerproces dat gekoppeld was aan de meerjarenvisies.

In dit hoofdstuk is dat aspect van het leerproces beschreven dat betrekking had op de vraag hoe in interactie met het veld een visie op de toekomst van dat veld te ontwikkelen is. Halverwege de jaren negentig had het cumulatieve bottom-up-proces van de participantenorganisatie plaatsgemaakt voor het gericht mobiliseren van expertise in het veld. In de zelfevaluatie die in 1998 werd uitgevoerd waren alle leden van de raad van mening dat de NRLO 'in staat is gebleken een groot aantal actoren en participanten uit een breed veld te mobiliseren, activeren en stimuleren'. Als zwak punt werd genoemd de nazorg van verkenningen, 'waardoor de slag van analyse via diagnose naar oplossingsrichtingen onvoldoende wordt gemaakt en echte implementatie van de voorstellen achterwege blijft'.⁵⁷ Maar dat was al een probleem bij de eerste meerjarenvisie.

⁵⁴ DR 13maart1981.

⁵⁵ Brief d.d. 24 december 1987, E. van Spiegel DG Wetenschapsbeleid aan A. de Zeeuw voorzitter NRLO, DGWB 42.984.

⁵⁶ AK21jan88, 3g.

⁵⁷ *Rapport Zelfevaluatie*, 23-24.