

13

Ina Horlings
**Vitale coalities
in het landelijk
gebied**

Literatuur Arts, B., J. van Tatenhove and P. Leroy (2000). Policy arrangements. In: J. van Tatenhove, B. Arts and P. Leroy, Kluwer Academic Publishers, *Political Modernisation and the Environment*, Dordrecht / Boston / London | Bang, H.P. (2004). Cultural governance: governing self-reflexive modernity. In: *Public Administration*, volume 82, 2004, nr. 1, pp. 157-190 | Bock, B. P. Derksen en S. Joosse (2004). *Leefbaarheid in reconstructiebeleid: een vrouwenzaak? Een vergelijkende studie van het reconstructieproces in Gelderland en Overijssel*. Wageningen Universiteit, Wageningen | CLM (1999). *Afspraak is afspraak; leidraad voor het afsluiten van groene contracten*. Utrecht | Den Hâneker (2004). *Contact met je Groene Hart! Voorzet tot een gebiedscontract met begeleidend essay*. Liesveld | Geels, F.W. (2004). From sectoral systems of innovation to socio-technical systems; Insights about dynamics and change form sociology and institutional theory. In: *Research policy* 33, pp. 897-920 | Goverde, H. (2000). Waardeconflicten over rurale ontwikkeling. In: N. Nelissen, H. Goverde en N. van Gestel, *Bestuurlijk vermogen; analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*, pp. 43-76. Coutinho, Bussum | Haarmann, W. (red.) (2004). *Tussen droom en daad; de bijdrage van het reconstructieplan aan de duurzame ontwikkeling in De Peel*. Telos, Tilburg | Hees, E. (2004). *Heiligt het middel de doelen? Over de kansen van een gebiedscontract in de Noordelijke Friese Wouden*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Culemborg | Horlings, I. (1996). *Duurzaam boeren met beleid*. Innovatiegroepen in de Nederlandse landbouw, dissertatie. In: *Circle for Rural European Studies*, nr. 20. Wageningen | Horlings, I. (2004). Inspelen op veranderingen; de bijdrage van de Agenda Vitaal Platteland aan de transitie van landbouw en platteland. In: *TSL*, volume 19, nr. 2, pp. 91-102 | Horlings, I, P. Tops, J. van Ostaaijen en E. Cornelissen (2005). *Vital coalitions; The urban regime theory as theoretical framework for analysing coalitions and (self-) governance in rural regions*, *Positionpaper voor Transforum Agro & Groen*. Telos, Tilburg | Klijn, E.-H. and G.R. Teisman (2000). Governing public-private partnerships. In: S.P. Osborne, *Public-private partnerships: theory and practice in international perspective*, pp. 84-101. Routledge, London | Mossberger, K. and Stoker, G. (2001). The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization, in: *Urban Affairs Review*, volume 36, nr. 6, pp. 810-835 | Ploeg, J.D. van der (2001), *De virtuele boer*. Van Gorcum, Assen | Rip, A., R. Kemp (1998). Technological change. In: S. Rayner, E.L. Malone. (Eds), *Choice and Climate change*, volume 2, pp. 327-399. Human Battelle Press, Columbus, Ohio | RIVM (2002). *Natuurbalans*. Kluwer, Alphen aan de Rijn | Simon, C. (2004). *Ruimte voor identiteit; De productie en reproductie van streekidentiteiten in Nederland*, dissertatie. RUG, Groningen | Stoker, G. (1995). Regime Theory and Urban Politics. In: D. Judge, G. Stoker and H. Wolman, *Theories of Urban Politics*. Sage publications, London | Stoker, G. and Mossberger, K. (1994). Urban Regime Theory in Comparative Perspective. In: *Environment and Planning*, Part C. Government and Policy, volume 12, 1994, pp. 195-212 | Stone, C.N. (1989). *Regime Politics. Governing Atlanta, 1946-1988*. University Press, Kansas | Stuurgroep Amstelland (2004). *Nieuw verbond tussen stad en land, Dienst ruimtelijke ordening*. Gemeente Amsterdam | VROM-raad (2004). *Meerwerk; advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief*. Advies 042, Den Haag | Ziel, T. van der (2003). *Verzet en verlangen. De constructie van nieuwe ruraliteiten rond de MKZ-crisis en de trek naar het platteland*, dissertatie. Wageningen Universiteit, Wageningen | ZKA, Urban Unlimited en Universiteit van Tilburg (2005). *Heerlijkheid Heuvelland; nieuwe markten en allianties voor toerisme in het Heuvelland*. LIOF, Maastricht

Transitie van platteland

| Het Nederlandse landschap maakt een transitieproces door. Specifieke landschappen, karakteristiek landgebruik en hun specifieke flora en fauna verdwijnen (RIVM, 2002). Rurale gebieden transformeren van landschappen met als dominante functie voedselproductie naar landschappen die op consumptie zijn georiënteerd (VROMraad, 2004). In de rurale economie is niet langer de agrarische sector dominant.

De schaalvergroting van verschillende rurale functies zoals woningbouw, landbouw, infrastructuur en waterbeheer, erodeert de betekenis van regionale grenzen. De ruimtelijke planning heeft steeds meer moeite haar integrerende functie te vervullen. Het traditionele regionale planings instrumentarium is onvoldoende flexibel om in te kunnen spelen op de toegenomen dynamiek, complexiteit en de omvang aan betrokken actoren in het landelijk gebied. Er is met andere woorden sprake van een ‘bestuurlijk gat’ op regionaal niveau, dat onvoldoende gemanaged kan worden door de huidige instituties. De vraag is dan ook of en hoe het rurale transitieproces begeleid kan worden in de richting van een duurzame ontwikkeling?

In ieder geval is er niet één antwoord, niet één weg naar een duurzame toekomst. Verschillende scenario’s weerspiegelen verschillende debatten en probleemdefinities. Zo kunnen onder meer de volgende discourses worden onderscheiden ten aanzien van het landelijk gebied: 1) een ontwikkeling naar een verdere ontkoppeling van de landbouwproductie en de natuurlijke omgeving, verdere specialisatie, clustering van intensieve landbouw op industriële locaties en schaalvergroting; 2) verbreding van landbouw en plattelandontwikkeling met nieuwe functies en diensten zoals natuurbeheer, waterbeheer en agro-toerisme, gericht op de bescherming van waardevolle cultuurlandschappen; 3) een meer urbane benadering gericht op nieuwe relaties tussen stad en land, niet-agrarische vormen van ondernemerschap en grondbeheer door nieuwe actoren.

Nieuwe relaties tussen staat, markt en samenleving | De rol van sturing in het accommoderen van deze scenario’s is verschoven van vormen van ‘government’ naar vormen van ‘governance’, gekenmerkt door nieuwe relaties tussen staat, markt en samenleving. Termen als de horizontalisatie van bestuur, co-productie tussen overheden, publiek-private samenwerking en zelforganisatie verwijzen naar deze nieuwe vormen van sturing.

In rurale gebieden kunnen we verschillende vormen van formele en

informele reflexieve beleidsvoering identificeren die de nieuwe relaties tussen staat, markt en samenleving weerspiegelen. Interactief gebiedsgericht beleid is een vorm van reflexieve beleidsvoering gebaseerd op onderhandelingsprocessen tussen publieke en private partners. Het initiatief daarbij ligt veelal bij overheden met als doel het opstellen van regionale visies en maatregelen. Voorbeelden van deze vorm van beleidsvoering zijn het ROM-beleid (gericht op integratie van ruimtelijke ordening en milieubeleid), het beleid voor de waardevolle cultuurlandschappen en meer recent de reconstructiegebieden.

Een andere vorm van reflexieve beleidsvoering richt zich op het bevorderen van zelforganisatie, 'bottom-up' processen en zelfsturing. Dit komt onder meer tot uiting in het afsluiten van gebiedscontracten en convenanten van overheden met private, regionale initiatieven (CLM, 1999; Den Hâneker, 2004). Kenmerkend voor zelfsturing is de focus op verandering van 'de regels van het (beleids)spel'. Zo streven verschillende agrarische natuurverenigingen en gebiedscoöperaties naar wijziging van het natuur- en mestbeleid met als doel dezelfde nationale doelen met andere maatregelen te realiseren (Horlings, 1996; Hees, 2004).

Rurale regimes belemmeren samenwerking | De genoemde vormen van beleidsvoering en zelfsturing worden echter geconfronteerd met verschillende obstakels en barrières die de samenwerking tussen publieke en private actoren belemmeren. Deze belemmeringen kunnen verklaard worden vanuit het perspectief van regimes.

Het concept regimes kan op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd, van vormen van publiek-private samenwerking (Klein en Teisman, 2000), socio-technische netwerken (Rip en Kemp, 1998; Geels, 2004) tot beleidsarrangementen en politieke coalities (Arts e.a., 2000). Een regime beschrijf ik als een 'informele, maar relatief stabiele groep met toegang tot institutionele bronnen die het mogelijk maken een duurzame rol te spelen in beleidsbeslissingen' (Stone, 1989). Op basis van de empirische ervaringen met gebiedsgericht beleid in Nederland kan de stelling worden verdedigd dat de samenwerking tussen publieke en private partijen wordt belemmerd door de wijze waarop rurale regimes zijn georganiseerd. Er spelen daarbij mijns inziens twee centrale problemen. Allereerst pre-structureren rurale regimes de wijze waarop problemen worden gedefinieerd. Verschillende actoren in rurale gebieden representeren verschillende discoursen, zoals die hierboven zijn genoemd, waarbij conflicten kunnen optreden (Goverde, 2000). Conflicten traden bijvoorbeeld op ten tijde van de MKZ-crisis, toen het rurale beeld van burgers en hobbyboeren botste met de economische, export georiënteer-

de belangen van de centrale overheid (Van der Ziel, 2004).

Een ander voorbeeld van de pre-structurering van problemen is de wijze waarop de reconstructie tot dusver is georganiseerd. De reconstructieplannen zijn vanuit een fysiek ruimtelijke visie opgesteld en gericht op een ruimtelijke zonering van functies. Dit botst met specifieke sociaal-culturele wensen van burgers die 'niet op kaart kunnen worden ingetekend' (Haarmann, 2004). De wijze waarop de identiteit van gebieden door mensen wordt beleefd kan op gespannen voet staan met de identiteit zoals die door actoren met meer invloed wordt geproduceerd en uitgedragen. Regionale identiteiten kunnen daarbij worden gezien als 'machtshandelingen' (Simon, 2004).

Een tweede probleem is dat rurale regimes sterk de samenstelling van besluitvormende netwerken bepalen. Ze bepalen met andere woorden in grote mate wie wel en niet meedoet. Uit een studie naar de rol van vrouwen in reconstructieprocessen komt bijvoorbeeld naar voren dat vrouwen een beperkte rol spelen in de besluitvorming (Bock e.a., 2004). Ook op landelijk niveau blijkt het moeilijk om bij het formuleren van plattelandsbeleid innovatieve voorlopers te blijven betrekken in de besluitvormende fase en kansen voor zelforganisatie in de uitvoering te benutten (Horlings, 2004). Een bestuurlijk experiment met milieucoöperaties in de jaren negentig strandde omdat de overheden de wensen voor zelfsturing niet kon verenigen met de bestaande routines, beleidsregels en procedures (Van der Ploeg, 2001).

Daarnaast bestaat het gevaar dat rurale regimes regionale initiatieven incorporeren binnen een interactief proces, ze worden daarbij als het ware ingekapseld in bestaande instituties (Bang, 2004). Dit creëert een dilemma voor private actoren: om meer 'manoeuvrerruimte' te realiseren, werkt men samen met publieke actoren, wat echter kan leiden tot lange procedures, institutionalisering en verlies van energie en draagvlak.

Een nieuwe stedelijke benadering | De transitie van het platteland vraagt om rurale regimes die de drager kunnen zijn van nieuwe vormen van samenwerking tussen publieke en private partijen. Inspiratie vanuit een frisse invalshoek, een ontwikkelingsarena die vergelijkbare transitie vraagstukken kent als de plattelandsarena, kan gevonden worden door uit te gaan van een stedelijke regime benadering. Deze benadering is ontstaan in de VS en beschrijft de handelingsmogelijkheden om instituties, mensen ideeën en andere bronnen te mobiliseren en te organiseren (Stone, 1989). Uitgangspunt daarbij is dat productieve actie in een netwerksamenleving de noodzaak met zich meebrengt om te komen tot

nieuwe vitale coalities tussen publieke en private partijen. Macht is binnen deze benadering niet een kwestie van sociale controle maar van sociale productie, om het leiderschap en de handelingscapaciteit te creëren waardoor problemen kunnen worden opgelost (Stoker, 1995). Het gaat er niet om 'wie stuurt' maar hoe die sturing verloopt. In de woorden van één van de grondleggers van de benadering: 'Regime theory suggests that this form of power involves actors and institutions gaining and fusing a capacity to act by blending their resources, skills and purposes into a long-term coalition: a regime' (Stoker, 1995: 69). Een regime is in deze benadering informeel in die zin dat de coalitie niet gebaseerd is op een formele hiërarchie.

Instrumentele en culturele regimes | Vanuit het oogpunt van rurale transitie is het zinvol een (ideaaltypisch) onderscheid te maken tussen instrumentele en culturele regimes (Mossberger en Stoker, 2001: 825-826). Een instrumenteel regime focust op economische ontwikkeling en korte termijn resultaten. Actoren die niet noodzakelijk zijn voor het regime worden buitengesloten. Een cultureel regime richt zich op een verandering van richting binnen de samenleving. Dit vraagt om brede acceptatie en betrokkenheid van burgers. Daarbij spelen symbolen een belangrijke rol in de beeldvorming. Een cultureel regime richt zich niet alleen op economische ontwikkeling maar ook op ideologie verandering. Het gaat om zaken als trots, zoals het 'op de kaart zetten' van de eigen regio op basis van toegekende identiteiten. Een cultureel regime wordt gekenmerkt door competitieve samenwerking tussen partners binnen een regime, meer vanuit noodzaak dan vanuit keuze en vooral omdat ze samen meer bereiken dan apart (Mossberger en Stoker, 1994: 206). Zo'n competitieve samenwerking kennen we al waar het gaat om productmerken: verschillende, ongelijksoortige banken werken bijvoorbeeld samen binnen het merk Visa Card. Tegelijkertijd proberen culturele regimes verschillende groepen te verleiden tot deelname, aangezien men ambitieuze doelen nastreeft die om een brede acceptatie vragen. Culturele regimes besteden veel aandacht aan de rol van burgers vanuit een pragmatisch motief, aangezien publieke organisaties en deskundigen niet langer alleen in staat zijn hun omgeving te sturen, maar meer afhankelijk worden van de ervaringskennis en betrokkenheid van burgers. 'Governance' is in dit perspectief een uitbreiding van de mogelijkheden voor zelforganisatie tot in alle facetten van organisaties en de samenleving.

Vitale coalities en spanningen tussen vormen van logica | Samenwerking tussen publieke en private partijen is niet gemakkelijk en creëert allerlei soorten spanningen en beperkingen. Toch zijn er mogelijkheden om te komen tot vitale interactie. Vitale interactie is een vorm van ‘nieuwe stijl’ interactieve besluitvorming, waarbij de samenwerking energiek en productief is en de vorm aanneemt van ‘vitale coalities’. Met productief bedoelen we dat het concrete resultaten oplevert, met energiek dat het leidt tot energie en inspiratie bij betrokkenen. Waar culturele regimes de expressie zijn van nieuwe relaties tussen staat en samenleving, zijn vitale coalities de expressie van dezelfde ontwikkeling op het niveau van concrete projecten.

Binnen vitale coalities kunnen spanningen ontstaan tussen verschillende vormen van logica (Horlings, e.a., 2005). Met name de spanning tussen een institutionele en situationele logica en de spanning tussen instrumentele en culturele logica zijn hier van belang. Binnen een institutionele logica staan de principes en routines van de beleidsuitvoering centraal. Regels, procedures, voorschriften en routines bepalen ‘hoe iets moet gebeuren’. Dit kan op gespannen voet staan met een situationele logica waarbij concrete situaties van mensen op de voorgrond staan. Een simpel voorbeeld van deze spanning is het kappen van bomen in een straat en herplant in een andere wijk, waarbij de overheid weliswaar aan haar wettelijke plicht voldoet, maar wel protesten veroorzaakt bij buurtbewoners in de kaalgeslagen straat.

Een instrumentele logica richt zich op het efficiënt en effectief oplossen van een probleem. Binnen een culturele logica staan de normen, waarden en drijfveren van mensen centraal. Dit levert spanningen op wanneer bijvoorbeeld de waarden van het platteland door verschillende actoren verschillend worden gedefinieerd en ervaren.

Een nieuw elan in gebiedsprocessen? | Vitale coalities kunnen een bijdrage bieden aan een nieuw elan in gebiedsprocessen. Ze kunnen echter niet worden ontworpen achter de tekentafel, maar ontstaan in de praktijk. Voorbeelden zijn samenwerkingsvormen tussen bedrijven die willen investeren in de regio Heuvelland in Limburg (ZKA e.a., 2005), het ontwikkelen van nieuwe allianties tussen agrariërs en stedelijke actoren in Amstelland nabij Amsterdam (Stuurgroep Amstelland, 2004) en de activiteiten gericht op regionale vermarkting van het landschap in ‘t Groene Woud/de Meierij tussen Tilburg, Eindhoven en Den Bosch. In deze drie regio’s streeft men naar samenwerking vanuit eigen belang en het investeren in nieuwe stad-land relaties én de kwaliteit van het landschap vanuit een definiëring van de kernkwaliteiten en identiteit van het gebied.

De rol van overheden daarbij is niet initiatiefnemer of regievoerder, maar veelal het creëren van ruimte en randvoorwaarden voor deze nieuwe coalities.

De spanningen tussen verschillende logica kunnen niet worden opgelost, maar wel productief worden gemaakt door ruimte te scheppen voor verschillende vormen van logica in een gebiedsproces. Deze ruimte is niet vanzelfsprekend maar moet keer op keer bevochten worden binnen de routines en rituelen van bureaucratische administratie. Via gebiedsexperimenten zal duidelijk moeten worden of nieuwe culturele regimes zullen ontstaan als drager van vitale publiek-private coalities die een brug vormen tussen stad en platteland.

Met dank aan prof. dr. Pieter Tops (Universiteit van Tilburg) voor zijn bijdrage aan een positionpaper over dit onderwerp, waarop dit essay is gebaseerd (Horlings, e.a., 2005).