

- Smailes, P. (1997) Socio-economic change and rural morale in South Australia, 1982-1993. *Journal of Rural Studies* 13 (1), pp. 19-42
- Williams, R. (1985) *The country and the city* (London: Hogarth Press)
- Woods (1998) Advocating rurality? The repositioning of rural local government. *Journal of Rural Studies* 14 (1), pp. 13-26
- Woods, M. (1997) 'Discourses of power and rurality: local politics in Somerset in the 20th century'. *Political Geography*, 16 (6), 453-478.

1.2 Kennis over beleidsvraagstukken m.b.t. de Groene Ruimte

Jaap Frouws

1.2.1 Inleiding

Deze bijdrage behandelt het kennisaanbod vanuit het 'expertiseveld politicologie' inzake 'vraagstukken m.b.t. de Groene Ruimte'. Deze aan de opdrachtoomschrijving ontleende vraagstelling is hier vrij ruim opgevat als een verkenning van het Nederlandse sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar beleids- en besluitvormingsvraagstukken met betrekking tot de inrichting, het beheer en het gebruik van het landelijk gebied. Dit kennisaanbod komt van onderzoekers die via opleiding en/of ervaring georiënteerd zijn op beleidsanalyse en werkzaam zijn in universitaire onderzoeksgroepen, niet-universitaire onderzoeksinstituten of overheidsdiensten waarvoor het landelijk gebied een aandachts-, toepassings- of werkterrein vormt. Hierna wordt eerst een kort overzicht gegeven van dit beleidswetenschappelijk kennisaanbod. Dan volgt een kritische, evaluerende beschouwing, waarin tevens een relatie wordt gelegd met de stand van zaken in aanverwant bestuurskundig onderzoek in Nederland. Tenslotte wordt aangegeven welke actuele ontwikkelingen in het politicologisch vakgebied mogelijkheden bieden om de gesignaleerde tekortkomingen aan te pakken.

1.2.2 Het beleidswetenschappelijk kennisaanbod

Een eerste, overwegend vraaggestuurd onderdeel van het op de Groene Ruimte georiënteerde beleidswetenschappelijk kennisaanbod in Nederland betreft evaluatieonderzoek naar effectiviteit en draagvlak van gebiedsgericht beleid zoals het Ruimtelijke Ordenings- en Milieubeleid (ROM) en de subsidieregeling voor Waardevolle Cultuur Landschappen (WCL). Hierin is met name het proces-gerichte onderzoek beleidswetenschappelijk relevant. Dat heeft onder meer betrekking op de totstandkoming van plannen van aanpak en/of gebiedsvisies en -perspectieven, de interacties, onderhandelingen en conflicten tussen de betrokken partijen, de verhouding tussen regionale plannenmakerij en gemeentelijke bestemmingsplannen en vergunningen, de balans of onbalans tussen economische en milieubelangen, de steun van streekbewoners en de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die het gebiedsgericht instrumentarium biedt, de voortgang van plan-

en projectuitvoering en de rol van ondersteunende bureaus of diensten, de integratie danwel tegenstrijdigheid met ander al of niet gebiedsgericht overheidsbeleid en de kwaliteit van zogeheten *monitoring*. Dit evaluatie-onderzoek wordt zowel door universitaire onderzoekers verricht, bij de faculteiten beleidswetenschappen of ruimtelijke wetenschappen van de universiteiten van Utrecht en Nijmegen (zie bijv. Glasbergen & Driessen, 1993, Driessen & Groenenberg 1998, Mastop et al, 1993, Goverde et al. 1997, de Jong & Van Tatenhove, 1998) als door onderzoekers werkzaam bij onderzoeksinstituten zoals RIVM of Alterra (zie Kranendonk, 1997, 1998), ministeries (zie Naeff & Van de Klundert, 1998) of bij particuliere bureaus (Heidemij Advies, 1997, NovioConsult, 1998). Dit in samenspraak met beleidskringen gegenereerde kennisaanbod draagt onmiskenbaar bij aan nieuwe ontwikkelingen in het gebiedsgericht beleid zoals een nieuw sturingsmodel voor gebiedsgericht beleid voor het landelijk gebied, de introductie van (verschillende soorten) gebiedscontracten en de nieuwe Stimuleringsregeling Gebiedsgericht Beleid 2000, waarin alle gebiedsgerichte regelingen worden geïntegreerd (RLG, 2000).

Een tweede vorm van beleidswetenschappelijk kennisaanbod met betrekking tot de Groene Ruimte is te vinden in het eveneens vraaggestuurd, toegepast onderzoek ten behoeve van plattelandsonwikkeling. Het betreft overwegend ruraal-sociologisch onderzoek, gefinancierd door rijks-, provinciale en gemeentelijke overheden of particuliere (belangen)organisaties en hoofdzakelijk uitgevoerd door de universitaire onderzoeksgroep van Rurale Sociologie (Wageningen Universiteit) en particuliere adviesbureaus. Het beleidswetenschappelijk aspect van dit onderzoek heeft met name betrekking op de rol van diverse actoren in plattelandsvernieuwing, visie- en draagvlakvorming, beleidsmatige belemmeringen en stimulansen en de ontwikkeling van een bestuurlijke aanpak op maat en vormen van zelfregulering (zie o.a. Hees, Renting en de Rooij, 1994; Renting, De Bruin en Pohlmann, 1994; Renting & Van Broekhuizen, 1995; De Bruin, Van Broekhuizen en Van der Ploeg, 1997; Broekhuizen & Van der Ploeg, 1997 en Broekhuizen & Van der Ploeg, 1999). Hoewel over het algemeen pragmatisch van aard, levert dit onderzoek wel empirisch materiaal dat zich leent voor beleidswetenschappelijke conceptualisering en analyse. In het hierna nog te bespreken kennisaanbod is daarvan incidenteel sprake, maar een systematische beleidssociologische reflectie ontbreekt tot op heden.

De resultaten van het plattelandsonwikkelingsonderzoek, maar vooral van de evaluaties van gebiedsgericht beleid dienen als 'grondstof' voor een derde onderdeel van het op het landelijk gebied georiënteerd beleidswetenschappelijk en bestuurskundig kennisaanbod, te weten het onderzoek en de kennisontwikkeling met betrekking tot beleidsprocessen en sturingstheorieën, -modellen en -arrangementen voor gebiedsgericht milieu-, natuur-, landschaps-, plattelandsonwikkelings- en ruimtelijk beleid (in wisselende combinaties). De behoefte van beleidsmakers aan nieuwe inzichten en middelen ter ondersteuning van de weerbarstige beleidspraktijk genereert het merendeel van de vragen en middelen voor onderzoek (NRLO, 1999, p. 29). Daardoor is dit kennisaanbod weliswaar instrumenteel en pragmatisch van aard, maar daarnaast is het tevens gericht op vernieuwing van het beleidsproces in het algemeen en van strategische en participatieve besluitvorming in het bijzonder. Bovendien vindt beleidswetenschappelijke uitwerking en verdieping plaats in de

vorm van promotie-onderzoek aan verscheidene universiteiten (KUN, UvU, WU). Dit besluitvormings- en beleidsprocesonderzoek is afkomstig van een groot en gevarieerd aantal aanbieders, zowel universitaire onderzoeksgroepen op terreinen als bestuurskunde, omgevingswetenschappen en planologie (TU Delft, KU Nijmegen, KU Brabant, WU) als het RIVM, DLO- en TNO-instituten en particuliere ingenieursbureaus en consultants.

Tenslotte is er het politiek-sociologisch en rechtssociologisch onderzoek dat niet primair is gericht op beleidswetenschappelijke vraagstukken inzake inrichting, beheer en gebruik van het landelijk gebied, maar wel kennis levert die daarvoor van belang is over de beleidscontext en percepties, belangen en interacties van relevante sociale actoren. Dit betreft academisch, niet-vraaggestuurd onderzoek aan met name WU en KUN naar vraagstukken van legitimiteit, effectiviteit, implementatie, handhaving en belangenintermediatie met name op het terrein van landbouw-milieubeleid (o.a. Frouws 1998a, 1999, 2000a; Wiering 1998; De Bakker, i.v.).

1.2.3 Kritische beschouwing

De vraag naar het beleidswetenschappelijk kennisaanbod met betrekking tot de Groene Ruimte veronderstelt dat 'de Groene Ruimte' fungeert als een te onderscheiden kennisobject met specifieke kenmerken en een eigen identiteit. In het merendeel van het hier genoemde onderzoek zijn hoedanigheden van de Groene Ruimte, zoals multifunctionaliteit (afstemming tussen 'voorraadfuncties', productiefuncties en consumptiefuncties), ruimtelijke kwaliteit of complementariteit van stad en land, echter niet of nauwelijks richtinggevend voor de beleidswetenschappelijke vraagstelling. De 'Groene Ruimte' heeft met andere woorden 'weinig eigen identiteit' (NRLO, 1998b, p. 36), anders gezegd, het meeste beleidswetenschappelijk onderzoek gaat eigenlijk niet over de Groene Ruimte. Het betreft proces-gericht onderzoek (*in casu* processen van visie-, plan-, besluit- en beleidsvorming) dat ook kan worden toegepast op geheel andere terreinen van overheidsbemoedening. Bij de meeste van de genoemde onderzoeksgroepen is dat ook het geval, het landelijk gebied is slechts een empirisch domein naast andere. Waar de Groene Ruimte geen onderscheidend en dus verbindend onderzoekscriterium is, ligt 'versnippering' van het beleidswetenschappelijk onderzoek waarvan de casus 'toevallig' in het landelijk gebied is gesitueerd voor de hand (zoals geconstateerd in NRLO, 1998b).

In het hiervoor genoemde plattelandsontwikkelingsonderzoek zijn de specifieke kwaliteiten van het landelijk gebied en de daarmee verbonden wensen en behoeften van bewoners en gebruikers wel van substantieel belang. Zoals gezegd betreft het hier echter een primair pragmatisch kennisbelang om tot concrete en voldoende breed gedragen plannen te komen, dat niet of nauwelijks een beleidswetenschappelijke uitwerking en vertaling heeft gekregen. Zo er sprake is van strategische en/of institutionele analyse, blijft deze meestal impliciet. In het eveneens hiervoor vermelde politiek-sociologisch en rechtssociologisch kennisaanbod nemen strategische en institutionele analyses van de belangenstrijd en belangenafwegingen van relevante sociale actoren wel een belangrijke plaats in, maar hier ontbreekt tot op heden de toepassing op gebiedsgerichte beleidsprocessen.

Het geheel van de Groene Ruimte regarderend beleidswetenschappelijk onderzoek in Nederland overziend, kan derhalve worden gesteld dat de verbinding ontbreekt tussen beleidsprocesanalyse enerzijds en de voor het landelijk gebied specifieke constellatie van belangen, opvattingen en betekenisgeving anderzijds. Wil Groene Ruimte georiënteerd beleidswetenschappelijk onderzoek zin hebben, dan is deze verbinding uiteraard essentieel. Als die verbinding niet gelegd kan worden, als er 'niets unieks is aan de planning en beleidsopgaven voor het landelijk gebied' (Mastop, 1999), als het 'Nederlandse platteland functioneert in een cultureel, functioneel, sociaal-economisch en ruimtelijk volstrekt verstedelijkte context' (idem) en een 'plattelands-specifieke onderzoeksagenda' bijgevolg iedere grond mist, dan wordt ook de vraag naar het 'beleidswetenschappelijk kennisaanbod met betrekking tot vraagstukken van de Groene Ruimte' irrelevant.

Overigens is recent meer fundamenteel onderzoek gestart naar de relatie tussen beleidsprocessen en specifieke kenmerken/representaties van de Groene Ruimte. Zo wordt aan de Universiteit van Utrecht promotie-onderzoek verricht naar de relatie tussen verandering van beleidsvorming (op meer 'interactieve' wijze) en verandering van ruimtegebruik (met name de 'duurzaamheid' daarvan) en wordt aan de Universiteit van Nijmegen het verband onderzocht tussen besluitvormingsprocessen rond regionale plattelandsontwikkelingsprojecten en de diversiteit van opvattingen over de toekomst van het landelijk gebied.

Zo men ergens verwacht beleidswetenschappelijk kennisaanbod te vinden dat zijn coherentie en identiteit ontleent aan de oriëntatie op de Groene Ruimte, dan is het in het 'groene' kenniscentrum Wageningen. In 1998 constateerde de NRLLO echter nog dat het Kenniscentrum Wageningen 'weinig profiel' vertoonde ten aanzien van de Groene Ruimte, dat in DLO-programma's de capaciteit van het op sturingsvraagstukken van de Groene Ruimte georiënteerde onderzoek 'zeer beperkt' was en dat gebiedsgerichte beleidsprocessen in de Groene Ruimte binnen het Kenniscentrum Wageningen 'weinig aandacht' kregen (NRLLO, 1998b, p. 35-36). Binnen het inmiddels tot Wageningen Universiteit en Research Centrum omgedoopte Kenniscentrum Wageningen is sindsdien een 'kenniseenheid' voor de Groene Ruimte gecreëerd die de ontwikkeling van een omvangrijk zogenaamd delta-programma voor interdisciplinair onderzoek naar de Groene Ruimte ter hand heeft genomen. 'Sturing' vormt mogelijk een onderdeel van dit programma, maar voordat er sprake kan zijn van een daadwerkelijke bijdrage aan het beleidswetenschappelijk kennisaanbod met betrekking tot de Groene Ruimte, moet nog een langdurig traject van fondswerving, beoordelingen, goedkeuring en vervolgens effectieve onderzoeksinspanning worden afgelegd. Een handicap voor de realisatie van een dergelijk sturingsonderzoekprogramma is dat het niet kan steunen op beleidswetenschappelijke expertise op leerstoel-niveau. In het in samenhang met een grootscheepse reorganisatie opgestelde recente leerstoelenplan van Wageningen Universiteit is geen plaats ingeruimd voor een leerstoel politicologie of bestuurskunde en is de voorgenomen leerstoel sociologie van beleid en bestuur (met betrekking tot vraagstukken van landbouw, milieu en Groene Ruimte) komen te vervallen. Een nieuwe, halve leerstoel Milieubeleid ter overkoepeling van het vakgebied milieusociologie en het aanhaken van plattelandsbeleid aan een agrarisch-economische leerstoel bieden in beleidswetenschappelijk opzicht geen serieus alternatief.

Gegeven het feit dat de beleidswetenschappelijke analyse niet ‘Groene Ruimte-specifiek’ is, resteert de vraag wat de beleidsprocesanalyses waarvan de Groene Ruimte als het ware het décor vormt, te bieden hebben. Zoals gezegd is de kennisontwikkeling met betrekking tot sturingstheorieën, -modellen en –arrangementen voor gebiedsgericht beleid in hoofdzaak vraaggestuurd. Dat brengt met zich mee dat het ‘ongenoegen van de overheid’ over een gebrek aan ‘draagvlak’ en aan ‘maakbaarheid’ centraal staat. Op basis van de premisse dat meedenken en meedoen (betrokkenheid) leiden tot draagvlak en acceptatie, komt veel van het onderzoek naar sturing neer op een zoektocht naar arrangementen om die betrokkenheid te organiseren. Mede dankzij de concurrentie om onderzoeksfondsen en de daarmee samenhangende profileringsdrang worden voortdurend nieuwe varianten geconcipieerd van deze arrangementen of netwerken, waarin steeds andere accenten worden gelegd op de rol van betrokken actoren en coördinatie-mechanismen (voorschrijven, overleggen, concurreren), afhankelijk van de aard van de voorliggende beleidsproblematiek. Het resultaat is een normatieve en empirische benadering: gegeven de complexiteit en individualisering in de samenleving en de minder centrale positie van de overheid daarbij, is interactief sturen noodzaak (norm) en worden de instrumenten ontworpen om de bijbehorende netwerken te ‘faciliteren’ (empirie). Een dergelijke bestuurskundige benadering mist diepgang en fundamentele analyse, waardoor het beleidswetenschappelijk kennisaanbod zowel aan de voorkant als aan de achterkant van de interactieve beleidsvorming tekortschiet, zo zou men kunnen zeggen. Aan de voorkant wordt te weinig onderkend dat grote groepen in de samenleving *niet* worden bereikt, *niet* zijn geïnteresseerd in meedenken en juist *wel* gebruik willen maken van voorzieningen en bestaande juridische middelen (Mastop, 1999). Naast sociale desinteresse maakt ook sociaal-cultureel onvermogen dat het interactief ‘meedoen’ als voorwaarde voor acceptatie en effectiviteit van gebiedsgericht beleid trekken vertoont van een op ongerechtvaardigde vooronderstellingen gebaseerde ‘ideologische mythe’ (Jalowiecki, 2000; Barnes, 1999). Aan de achterkant van het interactieve beleidsproces is niet alleen de koppeling tussen meedenken en meepraten (het interactieve en participatieve project) en de formele besluitvorming (democratische legitimering, doorwerking in implementatie) problematisch (zie Glasbergen, 1998), maar is ook te weinig beleidswetenschappelijke kennis ontwikkeld over de institutionele condities waaronder meer permanente vormen van ‘netwerksturing’ en ‘zelfsturing’ kunnen functioneren (in de plaats of ter aanvulling van overheidsbeleid en duurzamer van aard dan in het geval van een eenmalig planontwerp). De pragmatische oppervlakkigheid die hieruit voortvloeit kenmerkt zich door een ‘rondzingeffect tussen beleidspraktijk en beleidstheorieën’ (NRLO, 1998a, p. 3) en stieriele typologieën van sturingsstrategieën aan de hand van interactiekenmerken (variërend van *win-lose*- tot *win-win*-situaties, zoals het jargon luidt) en netwerkeigenschappen (deelnemersstructuur, spelregels). Het resultaat is vooral spraakverwarring¹. Hoewel deze beleidswetenschappelijke kennisontwikkeling lippendienst bewijst aan de nieuwe

¹ Een voorbeeld hiervan is het recent verschenen ‘Natuurbeleid bestuurskundig bekeken’. Er wordt gegoocheld met een onse meer netwerk en een onse minder hiërarchie, met de vraag of de interactiepatronen verklaard moeten worden uit de netwerkkenmerken of andersom en verder dan gemeenplaatsen brengt dat alles de lezer niet. Wel neemt de spraakverwarring soms letterlijke vormen aan in non-zinnen als de volgende: “De mogelijkheden tot het ondersteunen van particulier initiatief door middel van transactiesturing of het creëren van win-win-situaties lijkt niet mogelijk” (Huitema & Hinssen 1998, p. 161).

inzichten van de *governance theory* met betrekking tot de verschuiving van het hiërarchische controlemodel naar de onderhandelingsystemen van gemengde overheids- en privé-beleidsnetwerken en systemen voor maatschappelijke zelfregulering (Mayntz, 1999), ontbreken in de beschouwingen over 'interactieve sturing' veelal de theoretische onderbouwing, analytische diepgang en comparatieve benadering waarmee de 'nieuwe uitdagingen voor de governance theory', die vooral betrekking hebben op de tekortkomingen van het politieke 'inputproces' (idem) en onvoldoende aandacht voor het supranationale niveau, aangegaan kunnen worden. Het kennisaanbod inzake interactieve beleidsvoering komt niet verder dan algemene beschouwingen over verschuivende sturingspotenties en –perspectieven (in de relaties tussen staat, markt en *civil society*), pragmatische aanbevelingen en het ontwerpen van wat in essentie niet meer (en niet minder) dan communicatieprocessen zijn. Verwarring van de vernieuwing van de communicatiepraktijk van de overheid met een nieuwe sturingsstijl die interactieve beleidsvorming wordt genoemd, leidt vooral tot onduidelijkheid over de veranderende rol van de overheid, de beperkingen van het 'groene poldermodel', de meerwaarde voor de burgers en de rol voor de politiek (Glasbergen, 2000; Beisterveld, 1999). Het aan interactieve beleidsvorming gewijde themanummer van het tijdschrift *Bestuurskunde* (7(7), 1998) illustreert deze stand van zaken. Pragmatisme en empirisme overheersen, de vraagstelling met het hoogste analytisch gehalte betreft nog het dilemma tussen de creativiteit van de procesdeelnemers en de representativiteit van de uitkomsten.

Zowel het beleidswetenschappelijke kennisaanbod als de praktijk van de interactieve beleidsarrangementen behelzen derhalve een minder substantiële theoretische vernieuwing en politiek-bestuurlijke herschikking dan alle aandacht voor het nieuwe sturingsparadigma doet vermoeden (Pestman & Van Tatenhove, 1998, Frouws & Van Tatenhove, 1999). Analyses van de implicaties van de 'geordende terugtrekking van de staat' (Offe, 1996) voor de herverdeling van regulerende, controlerende en sanctionerende bevoegdheden en van daarmee verbonden hulpbronnen, voor de verwerving van legitimiteit en representativiteit door de maatschappelijke organisaties die 'in de plaats van de staat treden', voor de procedures van belangenafweging en conflictbeslechting en voor de democratische conditionering van de interactieve sturing, ontbreken goeddeels tot op heden. De gebiedsgerichte beleidspraktijk waar de 'netwerksturing' in theorie wordt onderschreven, paart participatieve retoriek aan feitelijk marginale politiek-bestuurlijke veranderingen (Boonstra, 1999). Een illustratie daarvan treft men ook aan in de '*accommodation strategies*' als antwoord op vastgelopen hiërarchische regulering in het landbouw-milieubeleid (zie Frouws, 2000b).

De vaststelling dat het het beleidswetenschappelijk kennisaanbod met betrekking tot de Groene Ruimte ontbreekt aan specificiteit en politicologische diepgang, roept de vraag op naar additionele kennisbronnen om in deze lacunes te voorzien en meer inzicht te verwerven in de beleidsmatige, bestuurlijke en institutionele opgaven met betrekking tot de Groene Ruimte. In de laatste paragraaf worden enige mogelijkheden aangegeven.

1.2.4 *Verdieping van het beleidswetenschappelijk kennisaanbod*

Deze verkenning van het kennisaanbod is niet de plaats om bij de *organisatie* van meer adequate beleidswetenschappelijke kennisontwikkeling stil te staan. Aanbevelingen over de kennisnetwerken in kwestie zijn verstrekt door instanties als de NRLO en RMNO, die ook hebben geconstateerd dat onderzoek en kennis op het gebied van beleidsvoering en interactief beleid met betrekking tot Groene Ruimte en natuur onder de maat of zelfs ‘embryonaal’ zijn (NRLO, 1998b; Arts et al., 2000).

Wel zullen ter afsluiting van deze inventarisatie recente (politicologische) kennisontwikkelingen worden genoemd die mogelijk benut kunnen worden om analytische, theoretische en beleidsrelevante vooruitgang te boeken. In het algemeen geldt hierbij dat meer internationale vergelijking en inspiratie gewenst is. Plattelandsontwikkeling en meer interactieve of participatieve planvorming staan niet alleen in Nederland maar in een groot aantal EU-lidstaten op de agenda (zie bijvoorbeeld *Sociologia Ruralis* 40(2), April 2000 met case studies van het LEADER programma of vergelijking van de wijze waarop lidstaten als Frankrijk en Engeland de recente plattelandsontwikkelingsrichtlijn [no. 1257/1999] uitwerken als respectievelijk *agrarian ecological modernization* en *countryside management*, ref. Lowe & Buller, i.v.). Recentelijk is overigens aan de KUN vergelijkend promotie-onderzoek gestart naar beleidsarrangementen voor natuurplannen in Europese regio’s in Spanje, Engeland en Nederland.

De eerste bron betreft de ontwikkeling van de eerder genoemde *governance theory*. Daarbij gaat het niet zozeer om het algemene kader van ‘gemengde’ beleidsnetwerken en systemen voor maatschappelijke zelfregulering, dat ook in Nederland gemeengoed is geworden (Marin & Mayntz, 1991; Van Waarden, 1992). Van meer belang zijn de problematiseringen, verdere uitwerkingen en toepassingen. Deze hebben onder meer betrekking op de gecompliceerde verhouding van ‘zelf-organiserende, inter-organisatorische netwerken’ tot hiërarchische bureaucratieën in verband met de tendens tot netwerk-autonomie (Rhodes, 1996), veranderende legitimatie mechanismen, bureaucratie-management en toenemende juridisering (Majone, 1997), de verschuivingen van macht- en belangenconstellaties in samenhang met de verandering van sturingsarrangementen (Smith, 1998), de relatie met Europese integratie en mondialisering (Mayntz, 1999), de verhouding tussen expertkennis en ‘praktijkkennis’ in belangenafweging (Candau & Ruault, i.v.) en botsende rationaliteiten, strategisch kennisgebruik en technocratische elitevorming in het onderhandelingsstelsel van staat, politiek en maatschappelijke organisaties (Ballan et al., i.v.).

Omdat het in ‘Groene Ruimte beleid’ in tweeledig opzicht om plaatsgebonden politiek gaat – bestuurlijk en ruimtelijk – kunnen *local government studies* eveneens een aanvullende kennisbron vormen, temeer daar ‘territorialisatie’ een belangrijke notie in het EU-plattelandsbeleid is (Lowe & Buller i.v.). De organisatie en institutionalisering van ‘democratische vernieuwing’ is een centraal thema van deze studies (Tops & Depla, 1994, special issue van *Local Government Studies* 25(4), 1999: *The Modernization Agenda in British Local Government*). Naast participatieve planning komt ook

participatieve evaluatie aan de orde in relatie tot de standaard bureaucratische evaluatie (Barnes, 1999; Ray, 2000). Interessante toepassingen betreffen experimentele samenwerking tussen lokale bewoners en bestuurders op basis van 'charters' (Poulle i.v.) en onderzoek naar (de politieke en institutionele grondslag van) nieuwe publiek-private contractvormen (Fialaire i.v.).

De geringe politicologische diepgang van het kennisaanbod over beleidsnetwerken en interactieve beleidsvorming is ten dele terug te voeren op de ontbrekende of ontoereikende analyse van de rol van macht, machtsverhoudingen en belangenconflicten (van Tatenhove & Leroy, 1995; Pestman & Van Tatenhove, 1998). Vandaar dat recente conceptualisering van *macht en sociaal kapitaal* en *historisch-institutionele analyses van belangenintermediatie en besluitvormingsprocessen* een derde bron van kennisontwikkeling kunnen betekenen. Voorbeelden hiervan zijn studies van macht als begrenzing en coördinatiemechanisme van sociaal handelen met aandacht voor *empowerment* en individuele en collectieve handelingsruimte (Hayward, 1998; Parsons, 1999), de beschouwing van sociaal kapitaal als hulpbron van participatief en institutioneel vermogen (Shucksmith, 2000; Foley & Edwards, 1999) en het internationaal vergelijkende onderzoek naar de interrelaties tussen historisch-contingente (structureel, cultureel én ideëel beïnvloed, zie Immergut, 1998) institutionele regels en procedures enerzijds en de definitie, vertegenwoordiging, aggregatie en 'beleidsvertaling' van belangen anderzijds (Baumgartner, 1996; Weggeman & De Jong, 2000).

Het vierde en laatste kennisdomein dat veel meer benut kan worden dan tot nu toe om het beleidswetenschappelijk kennisaanbod met betrekking tot de Groene Ruimte een groter analytisch vermogen en meer relevantie te verschaffen, maar vooral ook om het al dan niet specifieke karakter daarvan inhoud en betekenis te geven, betreft het politicologisch en sociologisch onderzoek naar het *complex van waardensystemen, kennisproductie en -benutting, besluitvorming en beleid*. Meer precies uitgedrukt gaat het hierbij om de interrelaties tussen (1) discoursen, paradigma's en *advocacy coalitions*, (2) (semi-)wetenschappelijke kennisproductie, (3) beleidsinhoudelijke waarden en opvattingen en (4) het beleidsproces. Hoewel de kennisontwikkeling in dit domein soms vooral een analyse van de onder (1) genoemde fenomenen behelst (Hidding, Needham, Wissershof, 1998; Frouws, 1998b), is ook onderzoek verricht naar de relatie 1-2-3 in het milieubeleid (Healy & Ascher, 1995; In 't Veld & Verhey, 2000), de relatie 1-3 in milieubeleid en beleid in het algemeen (Hajer, 1995; Majone, 1989) en in het Europees landbouw-milieubeleid (Clark et al., 1997), de relatie 1-2-4 in gebiedsgericht ruraal beleid (Bell & Evans, 1997; Goodwin, 1999), de relatie 1-4 in 'privaat milieubeleid' en de relatie 1-3-4 in landschapsbescherming en ruimtelijk ordeningsbeleid (Lingbeek, 1998).

Referenties

Arts, B. et al, 2000, *Inventarisatie Natuuronderzoek Nederland. Achtergronddocument bij het advies 'Natuur over de drempel'*, Rijswijk/Den Haag: RMNO nr. 144/NLRO nr. 2000/2.

Bakker, E. de, in voorbereiding, *Legitimiteit, acceptatie, asperges en cynisme. Een rechtssociologische studie naar de regulering van seizoenarbeid in de tuinbouw*, Amsterdam: dissertatie, UvA.

Ballan, E. et al, in voorbereiding, Technical Specialists and Ordinary Citizens: new Planning Scenarios, Straatsburg: CE/LADYSS Colloquium 2000, Paper.

Barnes, M., 1999, Researching Public Participation, *Local Government Studies*, 25(4), pp. 60-75.

Baumgartner, F.R., 1996, Public Interest Groups in France and the United States, *Governance*, 9(1), pp. 1-22.

Beisterveld, P., 1999, Interactieve beleidsvorming als open deur, *Landinrichting* 39(8), p. 68.

Bell, M. & D.M. Evans, 1997, Greening 'the heart of England' – redemptive science, citizenship, and 'symbol of hope for the nation', *Society and Space* 15(3), pp. 257-279.

Boonstra, F., 1999, Hoe vitaal is het plattelandsbeleid?, *Spij*, 161-162, p. 33-38.

Broekhuizen, R. van & J.D. van der Ploeg (red), 1997, *Over de kwaliteit van plattelandsontwikkeling*, Wageningen: Circle for Rural European Studies/LUW.

Broekhuizen, R. van & J.D. van der Ploeg, 1999, *Naar nieuwe perspectieven voor boeren op landgoed Twickel*, Wageningen: LUW.

Bruin, R. de, R. van Broekhuizen en J.D. van der Ploeg, 1997, *Ondernemen van Onderop. Plattelandsvernieuwing in Gelderland*, Wageningen: CERES, Studies van Landbouw en Platteland nr. 21.

Candau, J. & C. Ruault, in voorbereiding, Bureaucratic and Civilian Forms of Consultation in Environmental Matters. Drawing up new Rules for the Management of the Charente Marshlands, Straatsburg: CE/LADYSS Colloquium 2000 Paper.

Clark, J.R.A. et al, 1997, Conceptualising the evolution of the European Union's agri-environment policy: a discourse approach, *Environment and Planning*, 29(10), pp. 1869-1885.

Driessen, P.P.J. & M.C. Groenenberg, 1998, *Monitoring van Gebiedsgericht Milieubeleid. Een analyse op provinciaal niveau*, Alphen a/d Rijn/Utrecht: RIVM/UvU.

Fialaire, J., in voorbereiding, Local Development Policies and New Forms of Regulation in Rural and Semi-Urban Areas in Europe, Straatsburg: CE/LADYSS Colloquium 2000, Paper.

- Foley, M.W. & B. Edwards, 1999, Is It Time to Disinvest in Social Capital?, *Journal of Public Policy*, 19(2), pp. 141-173.
- Frouws, J., 1998a, De legitimiteit van het mestbeleid, pp. 51-67 in: P. Schedler & F. Glastra (red.), *Voorlichting in Veldtheoretisch Perspectief. Uitgangspunten en casestudies*, Utrecht: Lemma.
- Frouws, J., 1998b, The Contested Redefinition of the Countryside. An Analysis of Rural Discourses in The Netherlands, *Sociologia Ruralis* 38(1), 54-68.
- Frouws, J. 1999, *Environmental Regulation of Hog Farming in the Netherlands and other EU Member States: Conflicts, Interests and Policies*, Chapel Hill: GIN-Conference Paper.
- Frouws, J., 2000a, Kennis in de marge van het mestbeleid, pp. 67-87 in: R.J. in't Veld (red), *Willens en Wetens. De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen*, Utrecht/Rijswijk: Lemma/RMNO.
- Frouws, J., 2000b, Greening the Dutch countryside: ecological modernization in the rural arena, Straatsburg: CE/LADYSS-colloquium 2000 Paper.
- Frouws, J. & J. van Tatenhove, 1999, Regional Development and the Innovation of Governance, Paper for EU COST Workshop, Wenen, maart 1999.
- Glasbergen, P., 1998, Sturing van een duurzame samenleving. Reflectie naar aanleiding van een advies van de VROM-raad, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 1998(7), p. 29-35.
- Glasbergen, P., 2000, Recensie van: G. Bartels, W. Nelissen, H. Ruelle (red), 1998, 'De transactionale overheid. Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting (Kluwer), *Milieu* 2000(1), p. 41-42.
- Glasbergen, P & P.P.J. Driessen (red), 1993, *Innovatie in het gebiedsgericht beleid: analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid*, Den Haag: SDU.
- Goodwin, Ph. P., 1999, The end of consensus? The impact of participatory initiatives on conceptions of conservation and the countryside in the United Kingdom, *Environment and Planning D* 17(4), pp. 383-401.
- Goverde, H.J.M. et al, 1997, *Bestuurlijke Evaluatie Strategische Groenprojecten Natuurontwikkeling* Wageningen: IBN-DLO, rapport 269.
- Hajer, M.A., 1995, *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*, New York: Oxford University Press.
- Hayward, C.R., 1998, De-Facing Power, *Polity* 31(1), pp. 1-22

Healy, R.G. & W. Ascher, 1995, Knowledge in the policy process: rating new environmental information in natural resources policy making, *Policy Sciences* 28(1), pp. 1-19.

Hees, E., H. Renting en S. de Rooij, 1994, *Naar lokale zelfregulering, samenwerkingsverbanden voor integratie van landbouw, milieu, natuur en landschap*, Wageningen: Studies van Landbouw en Platteland nr. 14.

Heidemij Advies, 1997, *Monitoring in ROM-gebieden*, Arnhem.

Hidding, M.C., Needham, D.B., Wisserhof, J., 1998, *Stad en Land. Een programma voor fundamenteel-strategisch onderzoek*, Den Haag: NRLO-rapport nr. 98/17.

Huitema, D. & J.P.P. Hinssen (red), 1998, *Natuurbeleid bestuurskundig bekeken. Een verkenning van sturingsstrategieën in het natuurbeleid en hun effectiviteit*, Enschede: Twente University Press.

Immergut, E.M., 1998, The Theoretical Core of the New Institutionalism, *Politics & Society*, 26(1), pp. 5-34.

In 't Veld, R.J. & A.J.M. Verhey, 2000, Willens en Wetens: over de verhouding tussen waarden, kennisproductie en kennisbenutting, pp. 105-144 in: R.J. In 't Veld (red), *Willens en Wetens. De rollen van kennis over milieu en natuur in het beleidsproces*, Utrecht/Rijswijk: Lemma/RMNO.

Jalowiecki, B., 2000, From the Local Level to Europe: Authorities, Territories, Citizenship, p. 18-26 in: CE/LADYSS, *New Patterns of Urban and Rural Development in Europe, Opening Lectures*, Straatsburg, 10-12 mei.

Jong, D. de & J. van Tatenhove, 1998, The Institutionalization of Dutch-German Cross-Boundary Nature Policy, *Sociologia Ruralis* 38(2), pp. 163-177

Kranendonk, R.P., 1997, *Resultaten Monitoring WCL Waterland 1994-1996, impuls voor gebiedsgerichte vernieuwing*, Wageningen: DLO-Staringcentrum.

Kranendonk, R.P., 1998, *Resultaten van Monitoring WCL Noordoost Twente; impuls voor plattelandsvernieuwing*, Wageningen: DLO-Staringcentrum.

Lingbeek, 1998, *De macht van de metafoor: een analyse van de planning voor het Groene Hart*, dissertatie.

Lowe, P. & H. Buller, in voorbereiding, From a sector-based to a territory-based rurality; comparing British and French responses, Straatsburg, CE/LADYSS colloquium 2000 Paper.

Majone, G., 1989, *Evidence, argument and persuasion in the policy process*, New Haven: Yale University Press.

Majone, G., 1997, From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance, *Journal of Public Policy* 17(2), pp. 139-167.

Marin, B. & R. Mayntz (eds), 1991, *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt/Boulder, Colorado: Campus Verlag/Westview Press.

Mastop, J.M. et al, 1993, *Gebiedsgericht milieubeleid belicht; beschouwingen over de gebiedsgerichte benadering in het milieubeleid*, Den Haag: VROM Publicatiereeks Gebiedsgericht Beleid 1993/8.

Mastop, J.M., 1999, Co-referaat 'sturingstheorieën en landelijke gebieden', p. 36-38 in: NRLO 1999, *op. Cit.*

Mayntz, R., 1999, Nieuwe uitdagingen voor de governance theory, *Beleid en Maatschappij* 26(1), pp. 2-12.

Naeff, G.C. & A.F. van de Klundert, 1998, *De proef op de ROM; ervaringen met gebiedsgericht beleid in 10 ROM-projecten*, Den Haag: Min. Van VROM.

NovioConsult, 1998, *Eindrapportage evaluatie ROM-aanpak*, Nijmegen.

NRLO, 1998a, *Sturingstheorieën en landelijke gebieden*, Den Haag: NRLO-rapport nr. 98/11.

NRLO, 1998b, *Groene ruimte op de kaart! Kennis- en innovatieagenda, ambities voor de 21^e eeuw*, Den Haag: NRLO-rapport nr. 98/19.

NRLO, 1999, *Beleidswetenschappen en ICT in de groene ruimte. Sterkte/zwakte-analyse*, Den Haag: NRLO-rapport nr. 98/40, april 1999.

Offe, C., 1996, *Modernity & The State*, Cambridge: Polity Press.

Parsons, M.D., 1999, The Problem of Power, *Policy Studies Review* 16(3/4), pp. 278-310.

Pestman, P. & J. van Tatenhove, 1998, Reflexieve beleidsvoering voor milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur: Nieuwe initiatieven nader beschouwd, *Beleidswetenschap* 1998/3, pp. 254-272.

Poulle, F., in voorbereiding, Quelles professionnalités pour une action publique négociée dans le cadre d'un gouvernement des territoires par projet? Straatsburg: CE/LADYSS Colloquium 2000, Paper.

Ray, C., 2000, Endogenous Socio-economic Development in the European Union – issues of evaluation, *Journal of Rural Studies* 16(3), accepted

Renting, H. & R. van Broekhuizen, 1995, *Plattelandsontwikkeling aan de basis. Toekomstige ontwikkelingen in het buitengebied van Rolde en Anloo en aanknopingspunten voor gemeentelijk beleid*. Wageningen: LUW.

Renting, H., R. de Bruin & E. Pohlmann, 1994, *Bruggen bouwen. Een integrale aanpak van landbouw, milieu, natuur en landschap in Eastermar's Lânsdouwe*, Wageningen: Circle for Rural European Studies/LUW.

Rhodes, R.A.W., 1996, The New Governance: Governing without Government, *Political Studies* 44(4), pp. 652-667.

RLG, 2000, *LNV tussen Europa en de regio: de nieuwe opgaven*, Amersfoort: Raad voor het Landelijk Gebied.

Shucksmith, M., 2000, Endogenous development, social capital and social inclusion: perspectives from LEADER in the UK, *Sociologia Ruralis* 40(2), pp. 208-218.

Smith, M.J., 1998, Reconceptualizing the British State: Theoretical and Empirical Challenges to Central Government, *Public Administration* 76(1), pp. 45-72.

Tatenhove, J. van & P. Leroy, 1995, Beleidsnetwerken: Een kritische analyse, *Beleidswetenschap* 1995/2, pp. 128-145.

Tops, P.W. & P. Depla, 1994, Local Politics in the Netherlands: Citizens' Views and Strategies for Modernisation, *Local Government Studies* 20(1), 95-112.

Waarden, F. van, 1992, Dimensions and types of policy networks, *European Journal of Political Research* 21, pp. 29-52.

Weggeman, J. & M. de Jong, 2000, Het groene poldermodel in perspectief, *Beleidswetenschap* 2000/1, pp. 72-96.

Wiering, M., 1999, *Controleurs in Context. Handhaving van mestwetgeving in Nederland en België*, Nijmegen: dissertatie, KUN.

1.3 De economie en de geografie van het platteland

Dirk Strijker

1.3.1 Groene ruimte en platteland

“Hoe zit het met het kennisaanbod voor de problematiek van de Groene Ruimte?”, zo luidt de vraag. Om daar iets over te kunnen zeggen, moet eerst het begrip Groene Ruimte verhelderd worden. Vervolgens is het zaak de ‘problematiek’ in kaart te brengen. Pas dan kan er iets over het kennisaanbod gezegd worden.