

MAG MW 02963, 541

CA

**MACHT OM HET MAAIVELD**  
**een 'koude oorlog' politicologisch beschouwd**

door prof.dr. Henri J.M. Goverde



**Inaugurele rede uitgesproken op 23 november 1995**  
**bij de aanvaarding van de vanwege de Stichting**  
**Wagenings Universiteits Fonds ingestelde bijzondere**  
**leerstoel Politicologie met aandacht voor landbouw- en**  
**milieuvraagstukken aan de Landbouwuniversiteit te**  
**Wageningen**

71230

# MACHT OM HET MAAIVELD

een 'koude oorlog' politicologisch beschouwd

## Inleiding

*Mijnheer de Rector Magnificus, dames en heren,*

De Romeinse auteur Vergilius<sup>1)</sup> schrijft in zijn leerdicht 'Het boerenbedrijf':

"... Vóór Jupiter was er geen boer, die de akker ploegde;  
afbakenen zelfs van land of met een wal verkavelen  
werd niet geduld: gemeenschap kreeg de oogst en de aarde  
droeg ongevraagd vanzelve alles des te guller..."

Sinds die tijd moet er iets essentieel veranderd zijn. Nu zien we immers zwoegende boeren, eigendom van land, ongelijke verdeling van de oogst en een niet vanzelfsprekend gulle aarde. Aangezien in de Romeinse mythologie ook de 'vader van goden en mensen' aan het lot ondergeschikt was, heeft het weinig zin de schuldvraag te stellen. Laten we vanmiddag echter aannemen dat 'de menselijke soort', of zoals Goudsblom<sup>2)</sup> het aangeeft 'ons soort mensen', hierin een hand heeft gehad. Dit maakt het mogelijk de wellicht wrange vruchten in de vorm van landbouw-, natuur- en milieuvraagstukken, sociaal-wetenschappelijk, in het bijzonder politicologisch, te beschouwen.

Vijf jaar na de Koude Oorlog lijkt 'crisis in Europa normaal'<sup>3)</sup>. Toch wordt het woord 'crisis' in de Nederlandse politiek zelden gebruikt. Het verrast daarom des te meer dat deze term, na tenminste 50

jaar van min of meer gestage economische groei, nu wordt gebruikt met betrekking tot de agrarische sector<sup>4)</sup>, een bedrijfstak die in de wereld als voorbeeld wordt genomen om zijn succes. Is wellicht het woord 'crisis' aan inflatie onderhevig? Of gaat het om een 'business class'-crisis: tenslotte zit het agrarisch onroerend goed veelal nog knap in de verf? Of is de crisis vooral een gevoel van onbehagen gevoed door onzekerheid, angst of zelfs bedreiging?

Hoe het ook zij, ik meen dat de crisis op het platteland niet alleen door de ogen van de boeren moet worden gezien. Milieu-activisten, ecologen en overheden maken zich 'zorgen voor morgen' en de natuurbeschermers noemt de toestand van de natuur vaak hopeloos. De enige die zich nog lekker lijkt te voelen op het platteland is de stedeling. Als dagrecreant kan hij vol lof zijn over de toename van het aantal kilometers fietspad over dijken en door bos en duin, akker- en weideland. Soms heeft hij zelfs eigendom verworven over een zogenaamde voormalige agrarische bebouwing, die hij nu in het weekend bewoont en later vermoedelijk permanent.

Heeft dit alles iets met politiek van doen?

Ongetwijfeld. Boeren, milieuactivisten, natuurbeschermers, overheden, rurale en urbane stedelingen bestrijden elkaar om het bezit en het gebruik van de grond. Op dit strijdtoneel wordt een 'koude oorlog' met enkele warme incidenten gevoerd. Alle partijen zijn inmiddels door 'de politiek' en 'het beleid' voorzien van of belegerd met verbale en papieren gewelddmiddelen. Het wapenarsenaal bestaat uit 'ruimteclaims', 'restrictief beleid', 'milieuvergunningen', 'ecologische hoofdstructuur' (EHS), 'relatie-

notagebieden', 'beheersovereenkomsten', 'WCL's', 'planologische schaduwwerking', 'vliegende hectares' en dergelijke. Er wordt steeds gewerkt aan nieuwe wapens. Zo is onlangs de AHS, de agrarische hoofdstructuur, op de kaart verschenen<sup>9</sup>. De partijen vinden elkaar onbetrouwbaar. Toch wordt onder de banier van 'plattelandsvernieuwing' gepoogd de vrede te stichten. Kortom, de macht over de rurale regio's wordt betwist en dat is voer voor 'rural area watchers'.

Mijn doel is geen systematische verhandeling van politieke verschijnselen noch van hun doorwerking in vraagstukken van landbouw, natuur en milieu. Vanmiddag wil ik met U de macht om het maaiveld verkennen. Teneinde tot enkele (politicologisch) relevante uitspraken te komen, heb ik voor de volgende structuur gekozen.

Eerst informeer ik U over hoe ik *politiek en politicologie* zie. Vervolgens leg ik U het concept *machtsbalans* voor om aan te geven hoe ik machtsvraagstukken pleeg te benaderen (par. 2). Daarna ga ik kort in op de praktijk van *macht en sturing* door de overheid. Nadat ik vervolgens (par. 4) via een selectie van enkele machtsbalansen een indruk heb gegeven van verschuivende verhoudingen in het landelijk gebied, geef ik een beeld van *macht om het maaiveld*. In paragraaf vijf formuleer ik enkele aandachtspunten voor politiek en bestuur van landbouw-, natuur- en milieuvraagstukken. Dit leidt tot de conclusie dat *gedifferentieerde machtsuitoefening* geboden is. In de slotparagraaf staan uitspraken waarvan ik - als aanhanger van het wetenschappelijk waardenrelativisme -

moet toegeven dat zij minder politicologisch maar eerder politiek van aard zijn.

## 1. Politiek en politicologie

### *'Politiek' als ervaring*

Tijdens een vergadering van de Provinciale Staten van Gelderland, waarvan ik toen lid was, schreef ik eens in mijn notitieboekje:

"Politiek en politicologie zijn geheel verschillende activiteiten. De essentie van politiek is kiezen en standpunten uitdragen en verantwoorden. De essentie van politicologie is jezelf afvragen hoe je politiek kunt bestuderen en onderzoeken."

Ik benadruk het kiezen en daarmee het belang van besluitvorming als kern van de politieke praktijk. Om te kunnen kiezen moet je steeds een mening gereed hebben. Aarzeling en soms zelfs pogingen tot argumentatie worden opgevat als niet kunnen, of erger, niet willen kiezen. Het stellen van vragen ter oriëntatie ('om iets aan de weet te komen') leidt vaak tot interpretatie van de vraag als een fractie-standpunt, dus als een gemaakte keuze. Daarnaast wordt van de politicus een grote loyaliteit verwacht. Wanneer een politiek besluit is genomen dient men loyaal te zijn ten opzichte van het representatieve orgaan, de coalitie, de fractie, de ambtenaren en tenslotte de partij. Het gevangen zijn in loyaliteiten draagt er vermoedelijk toe bij dat politici het louter uitdragen van standpunten vaak als voldoende politieke verantwoording beschouwen. Ervaring in de politiek als beroep leert derhalve dat bij de idee dat een politicus macht zou hebben,

gemakkelijk kanttekeningen kunnen worden geplaatst<sup>6)</sup>.

Politiek is een complex verschijnsel, verstrengeld in beleidsvelden en branches (denk aan het 'groene front'). Maar politiek is ook een autonoom fenomeen. Soms zijn er zoveel verschillende belangen, tegenstellingen binnen groepen en wisselende coalities op onderdelen, dat pas op het moment van beslissen de onderlinge verhoudingen binnen de 'politieke elite' zichtbaar worden<sup>7)</sup>.

### *'Politiek' een betwist begrip*

Het fenomeen politiek is niet eenvoudig af te bakenen. Integendeel, politiek is een concept dat permanent wordt betwist. In de pogingen om politiek te omschrijven zijn twee hoofdstromen te onderscheiden. De eerste beschouwt politiek als vrije expressie, de tweede stroming ziet politiek gefundeerd in de staatsmacht.

In zijn boek 'de aard van politiek' noemt J.D.B. Miller<sup>8)</sup>, vrij samengevat, de volgende ingrediënten van politiek:

- Conflicten en onenigheden tussen mensen op grond van hun grenzeloze behoeften en verlangens.
- De steeds aanwezige overheid in publieke dan wel private zin.
- De bewuste actie van personen op basis van betrokkenheid alsmede niet-persoons gebonden elementen zoals wetten, instituties en maatschappelijke krachten.
- De onmisbaarheid van ideeën en vrije expressie alsmede de onontkoombaarheid van ideologieën ter rechtvaardiging van eisen.
- De potentiële autonomie van politiek.

- De altijd aanwezige mogelijkheid tot inzet van geweldsmiddelen.

Miller accentueert de waardevrijheid en de vrije expressie<sup>9)</sup> in politiek. Dit duidt op de premisse van democratie en vooral ook van liberalisme in zijn denken. Aldus representeert Miller de eerste stroming. Naar mijn mening besteedt Miller echter te weinig aandacht aan loyaliteiten als kenmerk van politiek.

Een exponent van de tweede stroming is de Franse socioloog Julien Freund die een boek heeft gewijd aan de vraag<sup>10)</sup>: 'Qu'est-ce que la politique? Eerst maakt Freund ons vrolijk door de centrale vraag te beantwoorden met het aforisme:

"Les problèmes politiques sont les problèmes de tout le monde;  
les problèmes de tout le monde sont des problèmes politiques."

Freunds echte antwoord luidt als volgt: politiek is de sociale activiteit die de mogelijkheid biedt met kracht (macht, eventueel geweld), in het algemeen overigens gefundeerd op het recht, de veiligheid naar buiten toe en de interne eendracht van een bepaalde politieke eenheid te verzekeren en de orde te garanderen temidden van conflicten, die voortkomen uit de verscheidenheid en het uiteenlopen van meningen en belangen. Bij Freund is minder de vrije expressie en de parlementaire liberale democratie maar eerder de historisch-juridisch georiënteerde staatsmacht het vertrekpunt van denken.

*Politiek als vrije expressie dan wel gebaseerd op 'staatsmacht': is er een brug mogelijk?*

De auteurs waaraan ik refereerde worden in recente Nederlandse inleidingen op de wetenschap der politiek niet genoemd. Wie Tromp of Hoogerwerf<sup>11)</sup> opslaat, kan constateren dat met 'politiek' wordt aangeduid<sup>12)</sup> een manier van doen in sociale relaties dan wel het middel om de staat in stand te houden. Deze aanduidingen zijn goed te relateren aan de twee onderscheiden hoofdstromen. Helaas bestaan er onder politicologen met betrekking tot de term politiek nog wel meer twistpunten. Ik noem er slechts twee, namelijk òf politiek wel of niet beperkt is tot sociale verhoudingen waarin de overheid betrokken is en òf politiek vooral binnen een staat of tussen staten belicht moet worden. Ik ga hier niet verder op in. Slechts zij nog vermeld dat Poggi een voor de politieke theorie belangrijke brug tussen de stromingen heeft weten te slaan<sup>13)</sup>.

*Hoofdelementen van politiek: een eigen visie*

Toch is er voor het kunnen begrijpen en onderzoeken van het verschijnsel politiek behoefte aan meer operationaliseerbare handvatten. Ik meen die te vinden in de volgende vier kernelementen van politiek: streven, macht, beleid en rechtvaardiging.

Omdat mensen een kloof ervaren tussen wat zij wenselijk achten en wat zij in de werkelijkheid aantreffen, *streven* zij realisatie van idealen en doelen na. In het 'streven' zit de idee dat politiek de kunst is om het onmogelijke mogelijk te maken.

Om idealen en doelen om te zetten in maatschappelijke realiteit is *macht*, het tweede kernelement van



politiek, nodig. Machtsuitoefening beoogt aldus vormgeving van de maatschappij. Macht is echter niet louter een bouwstof voor het politiek systeem<sup>14)</sup>. Dit kernelement verwijst ook naar de behoefte om de ontwikkeling in de machtsverhoudingen te ontdekken. In dit verband is de volgende toevoeging van Ernest Zahn<sup>15)</sup> aan zijn karakterisering van Nederland als een moderne handelsnatie die een burgerlijke samenleving voortbracht, illustratief:

"Tijdens de commerciële revolutie, die voorafging aan de industriële revolutie, verdrong het kapitaalbezit het grondbezit als machtsbasis. Geldkapitaal, de mobiele liberale en burgerlijke 'macht des tijds' nam -...- de plaats in van de immobiele, conservatieve en feodale 'macht der ruimte' waarop de adel zijn positie had gevestigd."

Deze ontwikkeling van machtsverhoudingen kan het best worden bestudeerd met behulp van het concept 'machtsbalans'. Hierop kom ik terug.

Vervolgens is beleidsvoering voor en namens een gemeenschap een wezenlijk element van politiek. Volgens Hoogerwerf is *beleid* "...het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen". Politiek ziet deze auteur als "...de inhoud, processen en effecten van overheidsbeleid"<sup>16)</sup>. De zojuist geciteerde Zahn wijst er echter op<sup>17)</sup> dat in Nederland het woord 'beleid' de term 'politiek' heeft verdrongen kennelijk omdat aan 'politiek' connotaties vastzitten als 'machtsstrijd en sluwheid (die toch nooit ontbreken)', terwijl bij 'beleid' vooral gedacht wordt aan "...een omzichtig,

rechtvaardig en doelmatig regelen van zaken'. Deze zienswijze sluit goed aan bij die auteurs die beleidsvoering liever niet zien als een overwegend rationeel, volgens vaste fasen verlopend proces, maar als de resultante van zich ontwikkelende machtsverhoudingen in een configuratie van betrokkenen<sup>18)</sup>.

Tenslotte, het vierde kernelement, de *rechtvaardiging en beoordeling* van eigen en van andermans gedrag, het legitimeringsproces, is een permanente politieke deel-activiteit waarbij de grote politieke waarden als gelijkheid, vrijheid, broederschap, rechtmatigheid, openheid, verantwoording, doeltreffendheid, doelmatigheid en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur aan de orde zijn. In sociologisch opzicht gaat het echter vooral om 'wij' en 'zij'. Het vriend-vijand onderscheid komt pregnant naar voren. Daarnaast markeert legitimering het publieke karakter van politiek. Geen politicus kan slechts met één been in de publieke arena staan. Privacy kan nauwelijks geclaimd worden. Dat wist Quintus Cicero al toen hij in 64 v. Chr. in een 'verkiezingshandleiding' voor zijn broer Marcus Tullius het volgende opnam<sup>19)</sup>:

"Zorg er ... voor dat je campagne van het begin tot het eind goed oogt. Stem hem met schittering en luister af op een breed publiek. Er moet een indrukwekkende waardigheid van uitgaan. Omgekeerd moeten er als het enigszins mogelijk is, schandalen onthuld worden over de misdaden, het sexleven en de corruptie van je tegenstanders, al naar gelang hun karakter."

Bij rechtvaardiging en beoordeling is kennelijk elk deel van menselijk gedrag te betrekken.

Inmiddels zal duidelijk zijn dat ook van mij geen definitie van politiek is te verwachten. Politiek heeft te veel aspecten en dimensies, waarover voorlopig geen wetenschappelijke consensus zal worden bereikt. Een definitie opeisen leidt dan snel tot ongewenst 'reductionisme'. Politiek blijft dus een betwist begrip. Tromp beschouwt dit terecht als een voordeel. Het zicht op de veelvormigheid van het verschijnsel blijft zo behouden<sup>20)</sup>.

*'Politiek' academisch bestudeerd*

De academische studie van politieke verschijnselen en processen wordt 'wetenschap der politiek' genoemd. De beroepsbeoefenaren zijn verenigd in een 'Kring voor Wetenschap der Politiek'. Het studieterrein wordt ook aangeduid met de term 'politicologie', een term die in Nederland en Vlaanderen geen debat meer oproept, maar elders onbekend is. Ik beoog hier niet de ontwikkeling van het vak te schetsen, maar - staande op een universiteit waar toepassing van kennis belangrijk is - moet ik ingaan op de verhouding van politicologie tot de interventiewetenschappen<sup>21)</sup>, zoals bestuurs- en beleidswetenschap<sup>22)</sup>. Uit de eerder genoemde kernelementen van politiek valt op te maken dat ik een zekere overlap wens te handhaven tussen politicologie en bestuurs- en beleidswetenschap. Maar hoe zou dan de taakverdeling kunnen zijn? De recente plaatsbepaling van de sociaal- en beleidswetenschappelijke milieukunde door Leroy<sup>23)</sup> kan getransponeerd worden naar de relatie tussen politicologie en bestuurs- en beleidswetenschap. Het bestuurskundig en beleidkundig onderzoek van de afgelopen 15 jaar is sterk beheersd door veelal publieke opdrachtgevers met behoefte aan kennis over welke problemen op welke manier kunnen worden opgelost. Vraagstukken

van beleidsinstrumentering, -implementatie en -organisatie stonden centraal<sup>24)</sup>. Sociale verbanden zitten echter minder mechanistisch in elkaar en zijn dus minder eenvoudig te veranderen dan soms wordt aangenomen. Daarom is er naast een oplossingsgerichte, instrumenteel-interventionistische variant ook behoefte aan een meer 'verstehende', interpretatieve en kritische wetenschap van i.c. politiek, bestuur en beleid<sup>25)</sup>. Onderzoek moet dus naast de beleidsondersteunende en beleidsontwerpende functie ook de kritische taak van de sociale wetenschap tot uiting brengen<sup>26)</sup>. Ook op het gebied van landbouw- en milieuvraagstukken zijn daartoe mogelijkheden. Elke dag geven bijvoorbeeld kranten aanleiding tot ontmythologisering<sup>27)</sup>. Omdat de hedendaagse politicologie vooral descriptief-analytisch, verklarend en voorzichtig evaluerend is en zich minder richt op prescriptie, vervult zij de rol van kritische waarnemer mogelijk meer dan de bestuurs- en beleidswetenschap<sup>28)</sup>. Naar mijn mening geven de onderkende rollen van de genoemde wetenschappen speciaal aan de politicologie de taak het machtsvraagstuk achter maatschappelijke problemen en hun beleidsmatige oplossingen te belichten.

Samenvattend, politicologie en de wetenschappelijke kundes van bestuur en beleid hebben enigszins te onderscheiden taken. Dat zij tegelijkertijd elkaar op onderdelen overlappen is voordelig. Dan hoeft het advies van C. Wright Mills om zo weinig mogelijk schotten op te houden tussen de sociale wetenschappen hier ook minder nadrukkelijk herhaald te worden<sup>29)</sup>.

## 2. Machtsbalans

Na deze introductie op politiek en politicologie zoom in nu in op het fenomeen macht en op de vraag hoe dat is te analyseren.

*Macht: begrip met overwegend negatieve gevoelswaarde*

Als studenten wordt gevraagd te noteren waaraan zij denken zodra het woord 'macht' valt, plegen zij dit begrip op drie manieren in te vullen, namelijk:

- als synoniem met invloed, legitimititeit, gezag, politiek;
- als een overwegend bedreigend vermogen toegedicht aan een met name genoemde persoon (Khomeini, Lenin, Hitler), aan een (groep van) functionaris(sen) of aan instituties (bijvoorbeeld docent, rechter, president, leger, politie, kerk, politieke partij); en tenslotte
- als een bedreigend of dwingend proces (technologische ontwikkeling, beïnvloeding, be- of ontwapening, onderdrukking, hersenspoeling)

De term 'macht' blijkt een negatieve gevoelswaarde te hebben: macht overkomt je tegen je wil. Aanvankelijk zien weinigen in dat er met macht iets positiefs gedaan kan worden. In het college concludeer ik dat macht gezien kan worden als een vermogen, gericht op totstandkoming van samenwerking of dwang. Dit vermogen wordt echter pas functioneel in relaties tussen personen, groepen en instellingen en speelt vermoedelijk in elke sociale relatie een rol. Kenners horen meteen dat ik meega met de omschrijving van macht door Friedrich, die heeft geprobeerd de omschrijvingen van Hobbes en Locke op een voor

verder onderzoek geschikte manier te combineren. Verder ben ik het eens met Elias, die schrijft:

"Macht is niet een amulet, die de een bezit en de ander niet; het is een structuurkenmerk van menselijke betrekkingen - van *alle* menselijke betrekkingen." <sup>30)</sup>

*Het concept 'macht': mijn eigen werkwijze*

Mijn eigen onderzoek naar machtsverhoudingen <sup>31)</sup> is niet opgezet vanuit de hoofdstroom van de politico-logische machtsstudies <sup>32)</sup>. Het benut theoretische noties en concepten van Norbert Elias en andere figuratiesociologen <sup>33)</sup>. Elias gaf me aanwijzingen over 'distantie en betrokkenheid', toen ik als actievoerder tegen de eventuele aanleg van de Markerwaard een proefschrift wilde schrijven over de besluitvorming bij dergelijke grote infrastructurele projecten. Verder bleken concepten als 'figuratie', 'interdependentie', 'vervlechting', 'het planmatig handelen van actoren, maar het ongeplande van sociale processen', 'lange-termijn processen en korte termijn fluctuaties', 'geweldsmonopolie van de staat', 'ontwikkellende machtsbalans' goede ankerpunten voor studie naar machtsverhoudingen <sup>34)</sup>. Dit type onderzoek naar machtsverhoudingen leert dat er een direct verband bestaat tussen de interdependenties van de betrokkenen, de verschuivingen in de machtsbalans en de uiteindelijke collectieve beslissing. Naarmate de machtsverhoudingen veranderen neemt namelijk de kans toe dat andere maatstaven relevant worden in het besluitvormingsproces. Daardoor kunnen besluiten worden genomen, die niet eerder mogelijk werden geacht. De premisse in deze aanpak is dat macht goed

bestudeerd kan worden in samenhang met (expliciete) besluitvorming.

*'Machtsbalansanalyse': samenvatting*

Op grond van de studie 'Macht over de Marker-ruimte' alsmede later uitgevoerde empirische studies werd vervolgens de 'machtsbalansanalyse' ontwikkeld, een methodiek om machtsverhoudingen in complexe en dynamische, lange termijn beleidsprocessen te analyseren<sup>35)</sup>. Methodisch beschouwd is de uiteindelijke constructie van de machtsbalans gefundeerd op drie elementen: ten eerste, de beschrijving van welke actor op welk moment welke machtsbronnen beheerst; ten tweede, de waargenomen veranderingen in:

- \* het gebruik van machtsbronnen;
- \* de sociale cohesie tussen de actoren;
- \* toegang tot de (formele) beslissers;

en ten derde, een samenhangende beschrijving en interpretatie van de relevante bovengenoemde feiten. Hierbij is aandacht nodig voor vier categorieën machtsbronnen, namelijk produktiemiddelen, geweldsmiddelen, oriëntatiemiddelen en organisatiemiddelen<sup>36)</sup>. Van belang is niet zozeer het bezitten van die middelen maar de controle erover, de beheersing ervan. Kenmerkend voor de versterking van een machtspositie is dat een bepaalde actor in staat blijkt meerdere machtsbronnen te verwerven of zelfs een nieuwe machtsbron te creëren. In onderzoek is het daarom verstandig op zoek te gaan naar betrokkenen, die kruispunten in de figuratie bezetten, door mij eerder 'makelaars in belangen'<sup>37)</sup> genoemd.

Wetenschappelijk gezien is het van groot belang dat vrijwel dezelfde machtsfactoren ook door Stokman en Bueno de Mesquita, die een geheel andere methode

van onderzoek volgen, als cruciaal in besluitvorming zijn aangewezen<sup>38)</sup>.

Als aannemelijk is dat de machtsbalansanalyse, waarin de concepten figuraties, interorganisationele verbanden en beleidsnetwerken met elkaar in verband worden gebracht<sup>39)</sup>, gebaseerd is op die machtsfactoren die er werkelijk toe doen, heeft de methode dan meer dan analytische betekenis? Met andere woorden, is de methode bruikbaar in het kader van actuele beleidsvoering?

### *Macht en beleidsnetwerken*

Management van beleidsnetwerken is een populair nieuw instrument voor het oplossen van maatschappelijke disputen<sup>40)</sup>. Helaas dreigen hier, volgens Van Tatenhove en Leroy<sup>41)</sup>, ambities en pretenties elk realisme te overstijgen. Het concept 'beleidsnetwerken' is volgens hen weliswaar geschikt om lopende interacties te analyseren, maar veel minder adequaat voor een sociaal- en politiek-historische structuuranalyse. Daarom blijven machtsverhoudingen in het management van beleidsnetwerken onderbelicht. De consequenties van hun opmerking voor de beleidspraktijk kunnen enigszins onderschreven worden. Naar mijn mening kan sturing via constituering van beleidsnetwerken belangrijke leerstukken in ons staatsbestel uithollen. Ik denk aan democratische legitimiteit en aan waarborging van de rechtszekerheid van derden. In theorie kan echter wel degelijk voldoende aandacht worden gegeven aan macht in beleidsnetwerken. De 'machtsbalansanalyse' helpt namelijk om de ontwikkeling van de machtsverhoudingen binnen het beleidsnetwerk (dus op meso-niveau) en de onzekerheden in het beleidsnetwerk als



gevolg van invloeden van buitenaf (macro-niveau) inzichtelijk te maken via het achterhalen van de machtsstrategieën van de betrokken actoren (micro-niveau)<sup>42)</sup>. Aldus wordt duidelijk dat actoren continu hun relatieve positie en hun belangen afwegen en interacterend doelen stellen. Afhankelijk van de gehanteerde machtsstrategieën en spelvormen<sup>43)</sup> is te bepalen of conflicten in een beleidsnetwerk (zullen) worden opgelost dan wel of langdurige patstellingen te verwachten zijn.

Echter, het is waar dat onthulling en verklaring van de wederzijdse afhankelijkheden, de machtsverhoudingen en de gevolgde strategieën en spelen niet impliceert dat het toekomstig verloop van het totale beleidsproces voorspelbaar wordt. Het beleidsproces houdt grotendeels het fundamenteel ongeplande karakter<sup>44)</sup>.

Samenvattend, macht in beleidsnetwerken kan wel degelijk worden geanalyseerd en verklaard. De machtsbalansanalyse kan zelfs behulpzaam zijn bij management van beleidsnetwerken. Maar het is geen wondermiddel om de praktijk geheel beheersbaar te maken. De volgende paragraaf gaat nader in op macht en sturing in de praktijk.

### 3. Macht en sturing

#### *Verandering rol overheid*

Omdat staatsvorming een permanent proces is, heeft de overheid niet altijd dezelfde rol te spelen. Sinds het begin van de jaren tachtig wordt de rol van de overheid duidelijk betwist. Het kabinet-Van Agt/Wiegel (19.12.1977-11.9.1981) discussieerde al over de bestuurbaarheid en de betaalbaarheid van de verzor-

gingsstaat. Maar eerst onder de kabinetten-Lubbers (1982-1994) zijn 'grote operaties' gestart om de overheid meer te laten doen met minder en de markt meer ruimte te geven in het publieke domein. De LNV-nota 'Dynamiek en vernieuwing' is een duidelijke, maar tamelijk late exponent van deze politieke stijl.

*Terugtrek overheid: meer beslisruimte voor burger?*  
Er zijn een viertal wegen geopend om de overheid meer te laten doen met minder.

- 1) De overheid werkt aan schaalvergroting van organisaties: grotere eenheden zoals bijvoorbeeld bij politie, onderwijs en openbaar bestuur, en bundeling en integratie van taken zoals bij de zorginstellingen.
- 2) De overheid geeft meer beslisruimte aan de markt door haar zorg-monopolie af te bouwen en ruimte te maken voor concurrentie.
- 3) De overheid decentraliseert taken en bevoegdheden naar een bestuursniveau zo dicht mogelijk bij de burger. Mede daardoor kan de nationale overheid afslanken.
- 4) De overheid dereguleert.

Tegelijkertijd richt de overheid het beleidsproces in met andere instrumenten. Was aan het begin van de jaren tachtig regelgeving *usance*, in het midden van de jaren negentig probeert men communicatief te 'sturen op maat'<sup>45)</sup>. In bestaande of gecreëerde beleidsnetwerken - thematisch, probleem- of gebiedsgericht opgezet - tracht de overheid haar terugtrekken te demonstreren door, binnen door haar gestelde kaders, een rol van partij onder de partijen aan te nemen. De

meer communicatieve aanpak kan in beginsel de ruimte voor beïnvloeding van beslissingen door de burgers vergroten.

*Wijziging rol overheid: gevolgen voor overheidsmanagement*

De veranderingen in het overheidsoptreden hebben uiteraard een groot effect op het management van de overheidsorganisatie. De overheidsorganisatie moet haar produktie meer expliciteren en de kosten ervan nauwkeuriger calculeren. Om het produkt politiek afrekenbaar te maken, moeten de effecten ervan gemeten kunnen worden. Dit zou de relatie burgerstaat doorzichtig maken. Want de burger ziet dan beter wat de overheid voor hem betekent en hij kan daarop zijn invloedspogingen afstemmen<sup>46)</sup>. Daarnaast wordt van de ambtenaren een ondernemende houding verwacht. Enerzijds maakt dit de staatsmacht gevoeliger voor fraude en 'machtsbederf'<sup>47)</sup>. Anderzijds kan de staat afslanken door zich te laten adviseren door ondernemers die eerder ambtenaar waren.

*Samenvatting van de praktijk*

Of in de praktijk de overheid de verstatelijking van de samenleving doeltreffend vermindert en of de toegankelijkheid van de publieke instituties wordt vergroot, staat niet vast. Er zijn echter signalen dat onzekerheid en kwetsbaarheid zijn toegenomen vooral bij minder draagkrachtige burgers. De overheid is niet altijd een betrouwbare partner gebleken. Beloftes van vorige kabinetten worden niet steeds nagekomen. Veranderingen volgen elkaar snel op, zodat maatschappelijke implicaties van beleid slecht meetbaar zijn. En voorzover de mogelijkheden voor beïnvloeding zijn

toegenomen, heeft dit het doorzetten van pure budget-politiek niet merkbaar gehinderd. De toename van het aantal private actoren, mede door verzelfstandiging van overheidsinstellingen, heeft de doelmatigheid in het publiek domein niet steeds vergroot. Kortom, de relaties tussen de maatschappelijke actoren zijn complexer geworden en het bestuurlijk vermogen lijkt niet aantoonbaar versterkt. Zelfs kan de vraag worden gesteld of het ideaal van 'good governance' niet verder weg is komen te liggen<sup>48)</sup>.

### *Betekenis voor macht en sturing door de overheid*

Machtsbalansanalyse leert dat actoren, die in de praktijk hun onzekerheden willen verminderen, hun specifieke machtsstrategie vooral zullen richten op verandering van het beleid als zij daar voordeel in zien. Een terugtrekkende overheid die jarenlang beweert niet alle problemen te kunnen oplossen, biedt weinig voordelen en geeft dus weinig aanleiding tot participatie. Vandaar dat burgers hun toevlucht zoeken bij private oplossingen: witte, grijze of zwarte. De overheid kan tevens verwachten dat zij als 'partij onder de partijen' inboet aan gezag en dus als gelijkwaardige partij zal worden aangepakt. Zij wordt dan ook steeds vaker geconfronteerd met toegewezen schadeclaims voortgekomen uit publieke besluitvorming<sup>49)</sup>. Dit alles leidt ertoe dat de rol van de overheid minder vanzelfsprekend is geworden. De 'salto mortale' bij LNV, als poging om de 'staat van de staat' weer meer congruent te maken met de maatschappelijke omstandigheden, is in dit verband zeer te waarderen<sup>50)</sup>. Tegelijkertijd maakt deze transformatie duidelijk dat de overheid als 'staatsmacht', ofschoon nog steeds monopolist van geweldsmiddelen, nauwelijks nog uitgekende machtsstrategieën kan ontwik-

kelen waarmee zij de beleidsnetwerken naar haar hand kan zetten.

#### **4. Macht over het landelijk gebied: een publiek domein**

##### *'Koude oorlog' om het platteland*

In de publiciteit over de 'koude oorlog' om het publiek domein in het landelijk gebied<sup>51)</sup> staat het streven van boeren enerzijds en van natuur- en milieubeschermers anderzijds centraal. Deze partijen werken met steeds weer andere strijdmiddelen. Eerst betrof het 'hectares in ruilverkavelingen'. Daarna ging de ruzie over 'waterpeilen'. Nu geschiedt de strijd met argumentaties over 'hoe schrikbarend veel geld de andere partij de gemeenschap kost'. Weliswaar lijken landbouwers, natuur- en milieubeschermers nog dominant te zijn in de beleidsgemeenschap. Maar dit deel van de 'koude oorlog' representeert een beperkte en verouderde visie op het landelijk gebied. Nu het landelijk gebied niet louter productie- maar ook consumptie- en verblijfsruimte is geworden, zijn recreanten en belanghebbenden in de toeristen-industrie bezig een eigen plaats te veroveren. In het kader van de 'plattelandsvernieuwing' wordt zelfs aandacht gevraagd voor uitbreiding van bebouwd gebied voor wonen en voor niet-agrarische bedrijvigheid (ook wel 'rode ontwikkelingskoers' genoemd)<sup>52)</sup>. Elke groepering geeft natuurlijk aan welk deel van het publiek domein zij behartigt en waarom zij dus steun van de overheid verdient.

Mijn hoofdstelling is dat er thans geen machtsbalans met hegemonie over alle betrokkenen in de politiek om het landelijk gebied, aan te wijzen is. Integendeel,

de betrokkenen hebben vaak meerdere rollen in verschillende machtsbalansen. Na de geconstateerde scheuren in en gedeeltelijke afbrokkeling van het 'groene front' lijkt de macht over het landelijk gebied vergelijkbaar met de structuur van een ui. Steeds weer kan men er schillen van afhalen, maar uiteindelijk blijkt er geen kern te zijn. Er is sprake van een overgangperiode, waarin geheide machtsverhoudingen in verval zijn, enkele nieuwe machtsrelaties met hegemoniale aspiraties opkomen, andere machtsbalansen amper ontluiken en hier en daar iets ontkiemt dat enige hoop geeft op werkelijke vernieuwing van de verhoudingen.

#### *Voorbeelden van ontwikkelende machtsbalansen*

Via secundaire analyse van bestaand onderzoeksmateriaal heb ik bijna twintig actuele, zich ontwikkelende machtsbalansen tussen betrokkenen bij het landelijk gebied ontdekt. Deze voorstelling van machtsbalansen, die binnenkort zal worden gepubliceerd, is opgebouwd vanuit een actor- en een ruimtelijk perspectief. Ik geef U vanmiddag vijf representatieve voorbeelden van machtsbalansen. Hiervan lijkt er één af te brokkelen, één weerspiegelt een doorbroken patstelling en drie andere houden gedifferentieerde aanzetten in tot nieuwe coalitievorming.

#### *'Van liefde naar verstand': machtsbalans 1*

De machtspositie van de landbouw is lange tijd ijzersterk geweest. De definitieve instelling van een eigen landbouw-ministerie in 1945 staat symbool voor de autonomie op het eigen terrein<sup>53)</sup>. De harmonie tussen overheid en sector heeft gezorgd voor evenwicht in deze machtsbalans. In de woorden van Van Reenen, die overigens verwijst naar Frouws<sup>54)</sup>:

"De overheid verkrijgt samenwerking, informatie, een gedisciplineerde boerenstand en legitimering van haar gezag en biedt in ruil daarvoor aan de georganiseerde boeren beleidsinvloed, informatie, status voor de vertegenwoordigers en een monopolie van belangenbehartiging."

In deze machtsbalans lijkt de wederzijdse liefde en trouw echter bekoeld. Het succes van de agrosector<sup>55)</sup> rechtvaardigt enerzijds een voortgaande afzonderlijke behandeling, anderzijds roepen de vele externe effecten bemoeienis van andere departementen op. Tegelijkertijd zit de overheid in een lastig parket, omdat haar aanzienlijke verstrengeling met de sector haar mede verantwoordelijk maakt voor het verminderde imago van de landbouw. Neem bijvoorbeeld de complexiteit van en de gebrekkige normering in het systeem van regels rondom gewasbestrijdingsmiddelen. Appel<sup>56)</sup> heeft aannemelijk gemaakt, dat de handhaafbaarheid ervan zo beperkt is dat nauwelijks werd vervolgd. Wellicht heeft de overheid zo gelegenheid gegeven tot ongewenst gebruik van bestrijdingsmiddelen en komt het probleem binnenkort echt op de politieke agenda.

De gevestigde landbouworganisaties van hun kant hebben evenzeer moeite om de ruil-verhouding met de overheid te continueren. Hun achterban is minder loyaal dan vroeger. Er ontstaan zelfs concurrerende bonden en comités<sup>57)</sup>. De zich organiserende buitenstaanders krijgen al wel toegang tot de overheid, maar kunnen nog niet door haar omarmd worden. De nieuwkomers cultiveren namelijk diverse vijandbeelden om hun machtspositie uit te bouwen. Zij zijn

daarom nog geen partner waarmee de overheid zaken kan doen. Dit schaadt overigens de doorwerking van hun standpunt. Immers, de overheid wordt er wellicht terecht op gewezen dat zij te veel vertrouwt op de eigen beleidstheorie en te weinig de praktijkkennis benut. Door de concurrentie van de nieuwkomers moeten de gevestigde organisaties zich steeds meer profileren, hetgeen de liefde in hun verhouding tot de overheid vermindert. Toch is een verstandshuwelijk nog wel mogelijk. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de uiteindelijke aanvaarding van warme sanering.

*'Van koude oorlog naar vreedzame coëxistentie':  
machtsbalans 2*

De relatie tussen agrariërs en natuur- en milieuorganisaties bestond tot voor kort uit een patstelling. De nationale en de EU-landbouwpolitiek had de boer ingeprent hoe een agrarisch bedrijf gerund moest worden en daarin paste nauwelijks aandacht voor bijzondere natuurwaarden. Vanuit deze optiek is het verklaarbaar dat veel boeren niets zien in de pure natuur van het Natuurbeleidsplan. Samen met de zogenaamde planologische en waterhuishoudkundige schaduwwerking bezorgt dit overheidsplan hen veel onzekerheden en bedreigt het de waarde van hun grond. Bovendien brengt het hen in een 'prisoners dilemma'. Want ze kunnen nooit weten of hun burens niet met de overheid zullen gaan samenwerken. Tegelijkertijd zaten de meeste boeren ten opzichte van de natuurbescherming in een permanente strijdsituatie. Deze was ten dele het gevolg van het feit dat de natuurbescherming sinds de jaren zeventig het milieuconcept had geïncorporeerd, waardoor het natuurbegrip een andere inhoud kreeg en het gehele landelijk



gebied werkveld werd van de natuur- en milieu-organisaties<sup>58)</sup>.

Aangezien een loopgravenoorlog voor niemand aantrekkelijk is, wordt gezocht naar nieuwe vormen van vreedzame samenleving. De ideeën en initiatieven van bijvoorbeeld het Centrum voor Landbouw en Milieu hebben de kansen op verweving tussen landbouw, natuur en milieu vergroot. Recent onderzoek<sup>59)</sup> toont dat een toenemend aantal agrariërs natuurbeleid ziet als de reflectie van een maatschappelijke vraag naar een nieuw produkt waaraan zij, tegen extra betaling, zouden kunnen werken. Natuurbeheer wordt dus steeds minder gezien als een dwangbuis aangedragen door 'buitenstaanders' die boeren trachten te leren hoe ze op hun erf met natuur om moeten gaan. Steeds meer boeren lijken de volgende ruil voor ogen te hebben. Als natuurbeschermers van boeren agrarisch natuurbeheer, ook binnen de EHS, kunnen accepteren volgens een natuur-begrip dat past bij de denkwereld van de boer, dan heeft de boer begrip voor interventies van overheden en natuur- en milieuorganisaties in agrarische gebieden gericht op (grootschalige) natuurontwikkeling. Blijkens de gezamenlijke brief van Natuurmonumenten, het Landbouwschap en de Unie van Landschappen aan de kabinetsformateur (1994) is hier beleidsinnovatie mogelijk, mits de grondmobiliteit kan worden aangezwengeld.

### *De 'stadstuin' heringericht: machtsbalans 3*

De machtsbalans tussen betrokkenen bij verstedelijking en bij agribusiness is complex. De herziening van de VINEX is een prachtig empirisch veld om de ontwikkeling van deze machtsbalans te volgen. Het dichtbevolkte Nederland is vooral een 'stadstuin', waarin de toekomst van het platteland lijkt

bepaald te gaan worden door de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de directe relatie met de stedelijke omgeving. Weliswaar krimpt de agrosector ook in de meest verstedelijkte gebieden van het land, maar kwalitatief is hij sterk genoeg om politiek erkend te blijven. De agrarische investeringen zijn vaak modern en in financieel opzicht concurrerend. Zij leveren een goede bijdrage aan hoofddoelen van overheidsbeleid zoals een positieve handelsbalans en de veiligstelling van de voedselvoorziening. De mede door GATT- en EU-politiek afgedwongen innovaties in de agrosector zijn in technisch opzicht vaak minder grondgebonden, hetgeen vooral aan stadsranden tot uiting kan komen in groene industrie- en distributieterreinen met bijvoorbeeld etage-kassen-complexen<sup>60</sup>). Het is overigens denkbaar dat de agrarische liberalisering een tegentrend veroorzaakt, namelijk dat de agrosector zich minder internationaal maar meer regionaal en lokaal gaat oriënteren. Aldus ontstaat aan en tussen de grote steden een ruimtelijke inrichting die Driessen c.s. aanduiden als 'suburb-platteland' en 'park-platteland'. De overheidsstudie 'Visie op verstedelijking en mobiliteit' lijkt aan te sluiten op de eerste vorm, terwijl de nota 'Visie Stadslandschappen' op de tweede vorm van plattelandsontwikkeling in verstedelijkte gebieden inspeelt<sup>61</sup>). Het perspectief op een nieuw evenwicht in deze machtsbalans ontstaat mede door aanwending van kennis en kunde van stedenbouwers en (landschaps)architecten. Deze professionals trachten aan het multi-functionele grondgebruik in het landelijk gebied dat onder druk van verstedelijking ligt, met name in de Centrale Open Ruimte<sup>62</sup>), nieuwe impulsen te geven.

*'Laatsten der rurale cultuurdragers': machtsbalans 4*  
Buiten het stedelijk kerngebied, in feite ten noorden van de lijn Lelystad-Enschede, ontwikkelen de machtsverhoudingen zich enigszins anders. Hier zijn de boeren nog cultuurdragers. Hier heeft land nog de betekenis van boerenland en natuur boerennatuur. Dorpsbewoners identificeren zich nog in belangrijke mate met het boerenleven. Toch is door de inkrimping van de landbouw en de hogere produktiviteit van deze sector, waardoor minder mensen van boeren afhankelijk werden, de machtsbasis van boeren versmald. Daardoor is hun toonaangevende positie op het platteland, in de lokale gemeenschap, verloren gegaan<sup>63</sup>). De machtsverhoudingen op het platteland tussen boeren en bewoners van de dorpen zijn nu meer symmetrisch. Dit uit zich in een nieuwe coalitie, die vaak gezamenlijk optreedt tegen nieuwe bedreigingen van het gebied, bijvoorbeeld bij het leggen van nieuwe bestemmingen op gronden (met name natuurgebieden met bijpassende emissie-normen) en bij het verdedigen van bestaande voorzieningen (basisschool, huisarts, wijkverpleging, bejaardenvoorzieningen, enigerlei vorm van openbaar vervoer).

*'Streekeigen cultuur in schone natuur (verweving)': machtsbalans 5*

Als men geen grond kwijt wil, geen mest van elders wil toelaten en heffingen wil vermijden, is men als akkerbouwer gedwongen braakleggingsregelingen te accepteren. Dit leidt tot enige inkomenssteun. Door mee te doen aan experimenten kan de boer uitvinden hoe zijn bedrijfsstijl en braaklegging zo kunnen worden verenigd dat natuurwaarden tot ontwikkeling komen. Een bijeffect kan zijn dat een streek in recreatief opzicht interessanter wordt (denk aan de

facelia-route rond Winschoten). Dergelijke ontwikkelingen zijn vaak uit nood geboren. Toch is uit recente studies<sup>64)</sup> op te maken dat, mede door overheids-optreden (gepaard aan een onontwarbare regelgeving), de verzwakte maatschappelijke positie van agrariërs en daarnaast de toenemende vraag naar duurzaam geproduceerd voedsel en naar goed beheer van natuur en landschap kunnen dwingen tot een alternatieve aanpak. Een achterstandssituatie kan stimuleren tot het nemen van een voorsprong op het gebied van coöperatie en verweving. De landbouw scheidt zichzelf zo, via een verbrede doelstelling, een nieuwe machtsbasis. De antagonistische machtsverhoudingen tussen grondafhankelijke boeren en kleine natuurbeschermingsorganisaties, streekarcheologen, reform- en 'new age' cultuurdragers lijken vernieuwd te worden in de richting van 'streekeigen cultuur in schone natuur'.

#### *Samenvattend beeld vanuit machtsbalansen*

Het beeld dat uit de totale oogst van machtsbalansen ontstaat, kan in de volgende zes stellingen worden samengevat:

*1. Een duidelijke, betrouwbare overheid blijft van groot belang*

Kaderstellend ministerieel beleid voor landbouw, natuur en milieu blijft voor alle betrokkenen belangrijk. Een aanpak gericht op zelf-regulering van betrokkenen in duidelijk afgebakende gebieden, vergt consequente implementatie. Veranderingen van regime zijn vaak contra-productief. De a-symmetrie in de machtsverhoudingen op lokaal en regionaal niveau is lang niet altijd vanuit Den Haag te corrigeren.

2. *'Think global, act local'*

De geo-politieke aspiraties van grote multi-nationale ondernemingen en enkele regeringen, uitgedrukt in het GATT-akkoord, bevoordelen 'de goede ondernemer', dat wil zeggen de boer die bereid is steeds opnieuw in technologische vernieuwingen te investeren om optimaal in te kunnen spelen op veranderende markten. Deze goede professionals wordt een sterke positie aan het begin van de agribusiness-keten gegarandeerd. Wanneer een landbouwer geen toekomst ziet in dit proces van internationalisering is oriëntatie op streekeigen produktvernieuwing een steeds serieuzer alternatief.

3. *Grond blijft voorlopig een belangrijke machtsbasis*

Grond zal als machtsbasis voorlopig belangrijk blijven voor landbouwers die hun bedrijf willen vergroten, voor landbouwers die het natuur en milieu-concept accepteren en willen extensiveren, voor natuurontwikkelaars, voor exploitanten van recreatieobjecten en voor nieuwe bewoners en ondernemers in het landelijk gebied. Vanuit het perspectief van een individuele betrokkene, participierend in lokale en regionale grondtransacties ziet het grondvraagstuk er geheel anders uit dan vanuit internationaal agronomisch perspectief. Wellicht dat op langere termijn demografische, technologische en internationale economische variabelen een groot aanbod van grond zullen veroorzaken. Voorlopig lijkt de schaarste aan grond op de regionale markt groot en is eerder het gunnen van de grond dan de prijs ervan een probleem.

4. *Versplintering 'groene front' erodeert PBO-bestel en uiteindelijk de positie van het ministerie*  
Landbouwers vormen niet langer een eenheidsfront, omdat hun belangen steeds meer uiteen gaan lopen. Deze versplintering verzwakt de maatschappelijke machtspositie van de sector als geheel. Dit zal de drang tot wijziging van de landbouworganisatie vergroten. Uiteindelijk kan dit het PBO-bestel doen wankelen. Ofschoon de taak van het departement is verbreed (natuur en openlucht-recreatie), blijft bij verval van het PBO-bestel de positie van het ministerie vermoedelijk niet onbesproken.

5. *Voortgaande transformatie veroorzaakt nieuwe coalities*

Het landelijk gebied zal onderhevig blijven aan economische, sociale, ecologische en dus ook politieke transformaties. Dit impliceert verschuivende machtsverhoudingen. De richting van die verschuiving zal per gebied verschillen. Enerzijds zullen technisch geavanceerde onderdelen van de landbouw hun machtspositie weten te versterken, bijvoorbeeld middels een openlijke coalitie met representanten van de grootschalige natuur-ontwikkeling. De strevingen van beide belangengroepen vergen namelijk grootschalige interventies van de nationale overheid. Anderzijds zullen die delen van het landbouwbeleidsnetwerk verzwakken, waarin de internationale politieke en economische ontwikkelingen het meest doorwerken. Sociaal-economische overleving eist dan nieuwe netwerkvorming, waarschijnlijk met lokale en regionale representanten van natuur- en milieuorganisaties en met ondernemers

en associaties op het gebied van de recreatie. Milieucoöperaties zijn een organisatievorm waarin boeren de vernieuwing van hun maatschappelijke positie vermoedelijk kunnen bereiken, vooral wanneer hun aanvankelijke opposenten daarin worden opgenomen.

*6. Naar regionale beleidsnetwerken voor natuurbescherming*

Natuurbeschermers zullen zich meer bewust worden van differentiaties in het eigen beleidsnetwerk. Provinciale landschappen zullen zich op termijn minder vergelijken met de grote natuurbeschermingsorganisaties als Natuurmonumenten, Wereld Natuur Fonds en Staatsbosbeheer. Zij zullen waarschijnlijk eigen regionale strategieën gaan ontwikkelen en zich oriënteren op regionale beleidsnetwerken.

*Toekomstig onderzoek*

Een groter inzicht in de macht over het landelijk gebied is te verwerven door drie elementen van politiek - namelijk streven, beleid en rechtvaardiging - te onderzoeken in het kader van een diepgaande machtsbalansanalyse. Hieraan dient in de komende jaren systematisch te worden gewerkt. Onderzoek naar de intenties van niet alleen de agrosector, milieuorganisaties en -deskundigen, natuurbeschermers en overheden, maar ook van nieuwe bewoners en niet-agrarische ondernemers, kan duidelijk maken welk deel van de plattelandsvernieuwing precies tot het publiek domein behoort. Tevens kan dit onderzoek aanwijzingen leveren voor het onderscheiden van relevante sub-categorieën van actoren. Een doel-middel analyse dan wel de reconstructie van de

machtsstrategie per actor, kan de actie-logica van de actoren leren zien. Resultaten van onderzoek naar de onderlinge etikettering van de actoren (ter rechtvaardiging en legitimatie van eigen en andermans gedrag) zijn onvoldoende voorhanden, maar zouden zicht bieden op interacties en dynamiek tussen de actoren. Gelukkig toont literatuuronderzoek aan dat op onderdelen van dit onderzoekprogramma al bouwstenen zijn te vinden. Er zijn voldoende aangrijpingspunten voor wetenschappelijke samenwerking aan met name de LUW.

## **5. Machtsuitoefening: gedifferentieerde inzet van bestuurlijk vermogen**

Gegeven het beeld van verschuivende machtsverhoudingen, welke politieke aandachtspunten zijn dan voor de overheid van belang wil ze haar bestuurlijk vermogen zo effectief mogelijk kunnen inrichten en aanwenden?

### *Prioriteitennota en vernieuwd overheidsoptreden*

In Nederland geschiedt de herijking van het staatsoptreden onder de titel van 'politieke en bestuurlijke vernieuwing'; een container-begrip met ten minste de volgende betekenissen:

- verbetering van de relatie tussen staat (overheid) en maatschappij (verstatelijking van de samenleving versus vermaatschappelijking van de staat);
- verheldering van problemen van legitimering, representatie en participatie;
- verbetering van doeltreffende en doelmatige produktie en verdeling van (semi-)collectieve



goederen ter oplossing van erkende maatschappelijke problemen;  
noodzakelijke aanpassing van de organisatie en het management van het openbaar bestuur gegeven veranderende maatschappelijke omstandigheden (schaalveranderingen, multi-actor organisatie, produktgericht werken, kerntaken).

De bezinning op vernieuwd overheidsoptreden is ook duidelijk aanwezig in de LNV-nota 'Dynamiek en vernieuwing'<sup>65</sup>). Hierin worden tenminste drie van de vier gesignaleerde (par. 3) sporen om als overheid meer te doen met minder benut, namelijk: a) meer ruimte voor de markt; b) decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden naar provincie en gemeenten en naar zelf-regulering door bedrijven en c) deregulering. Nu moet de 'salto mortale', het veranderend management binnen het ministerie, in het beleid naar buiten gaan doorwerken. Instrumenteel gezien lijkt van de vier gesignaleerde betekenissen van politieke en bestuurlijke vernieuwing hier vooral de vierde relevant: aanpassing van overheidsoptreden aan veranderende maatschappelijke omstandigheden. De indruk ontstaat dat het ministerie overwegend als procesbegeleider wil optreden. Deze werkwijze roept de vraag op of een werkelijk terugtrekkende overheid gezien de problemen van het platteland wel wenselijk, zelfs mogelijk is. Kan de markt de vereiste zelf-regulering reëel tot stand brengen? Is de nota niet te veel gericht op de boer als 'kleine ondernemende producent'? Blijven andere onderdelen van de agrosector niet te veel buiten beeld? Wordt natuur en milieu wel voldoende uitputtend en ook in voldoende gewenste samenhang met de ontwikkeling van andere, economische dragers op het platteland behandeld?

Demonstreert de nota eigenlijk niet dat het beleid nog steeds tamelijk verkokerd is?

### **Conclusie: gedifferentieerde machtsuitoefening geboden**

De jongste beleidsnota en de geschetste verschuivingen in de machtsverhoudingen brengen mij tot de volgende aandachtspunten voor een nieuwe politiek en een vernieuwd bestuur betreffende landbouw-, natuur- en milieu-vraagstukken:

#### *1. Verschuivende machtsbalansen vragen nieuwe beslismaatstaven*

De waargenomen machtsbalansen illustreren de grote verscheidenheid aan maatschappelijke processen in het landelijk gebied. Harmonieuze, op ruil gebaseerde, corporatieve verhoudingen tussen overheden en landbouworganisaties, bedrijfs- en produktschappen zijn nog steeds belangrijk. Maar zij worden regelmatig op de proef gesteld door nieuwe betrokkenen die geleidelijk meer macht verwerven. Landbouwkundige en handelstechnische internationalisering alsmede trendbreuken in het milieubeheer leveren nieuwe bedrijfs-economische, ecologische, recreatieve en landschappelijke criteria op die in de afweging van belangen door overheden aan politiek gewicht moeten winnen.

#### *2. Scheiding en verweving: twee strategieën met toekomstwaarde*

Scheiding tussen en verweving van landbouw en natuur zijn op het eerste gezicht tegenstrijdige strategieën. Toch hebben zij beide toekomst-

waarde, mits benut in duidelijk onderscheiden machtsbalansen van specifiek betrokkenen. Dit eist van de overheden gedifferentieerd optreden.

3. *Verschuivende machtsverhoudingen roepen nieuwe vormen van besturen en organiseren op*

De betrokkenen bij de ontwikkeling van het platteland staan pas aan het begin van een langdurig proces van transformatie. Zonder verdergaande professionalisering, disciplineren en verhoging van sociale status kunnen landbouworganisaties hun achterban niet blijven mobiliseren. Zonder die vertrouwde disciplineren kan de overheid niet voortgaan met het delegeren van publieke verantwoordelijkheden aan het bestel van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. Enerzijds zal dit bestel steeds indringender ter discussie komen te staan. Anderzijds moet niet worden verwacht dat de bestaande organisatiestructuur snel aan de kant zal worden gezet. Er zijn immers nogal wat machtsposities mee gemoeid. Bovendien bieden de afgescheidenen geen alternatief zolang zij met 'one issue'-acties het rechtssysteem van de staat in het geding brengen.

4. *Van generiek en sectoraal beleid naar machtsuitoefening op maat*

De belangenbehartiging door de gevestigde landbouworganisaties maakte voorheen feitelijk alleen generiek beleid mogelijk. Nu de machtsverhouding tot de overheid meer a-symmetrisch is geworden kunnen de gevestigde organisaties wellicht accepteren wat eerder onmogelijk was. Het vinden van voldoende legitimatie voor het beleid kan nu als probleem van de overheid

worden uitgelegd. De overheid kan draagvlak vinden door definitief over te gaan op machtsuitoefening op maat. Ook dit vraagt differentiatie van het beleid naar regio's, naar branches en naar bedrijfstijlen.

*5. Netwerk-constructie soms te licht instrument*

Sommige machtsbalansen verkeren in een patstelling. Wanneer dit tot het inzicht leidt dat andere verhoudingen noodzakelijk zijn (denk aan de Peel) dan kan bewuste netwerk-constructie een mogelijkheid zijn om het proces vlot te trekken. Echter wanneer (zoals nu bij gewasbestrijdingsmiddelen het geval lijkt) van vrijwel geen der partijen nog constructieve interactie is te verwachten, helpt vermoedelijk ook netwerkmanagement niet. Alleen zware interventies, zoals bijvoorbeeld een parlementaire enquête, kunnen dan zorgen dat althans op langere termijn innovatie van de beleidsvoering plaatsvindt.

*6. Voortgaande strategische decentralisatie van rijksbeleid gewenst*

Er zijn machtsbalansen gesignaleerd die in bepaalde regio's en op regionaal en lokaal bestuursniveau in opbouw zijn. Consequente sturing op afstand door het rijk, dus vanuit heldere kaders maar overigens werkend volgens het subsidiariteitsbeginsel, lijkt dan een aangewezen strategie. Ter ondersteuning zouden nog meer rijksmiddelen gedecentraliseerd moeten worden ingezet.

## **7. *Rijkstoets onontbeerlijk bij natuurwaarden en cultuurgoederen***

Aangezien bijzondere natuurwaarden en cultuurgoederen (met name grote monumenten) in het landelijk gebied extra kwetsbaar zijn, lijkt het gewenst dat sturing op afstand door het rijk toch minimaal een toetsing van resultaten van provinciaal beleid ten aanzien van juist deze waarden en goederen inhoudt.

### **Slot**

Tenslotte, ik hoop aannemelijk te hebben gemaakt dat de zogenaamde crisis in het landelijk gebied 'een koude oorlog' vol politiek behelst. Charles de Gaulle wist dat in rustige tijden regeren niet meer behoefde te zijn dan "l'administration des choses", dus via beheer en management op de winkel passen. De overheid kan dan de rol nemen van het hondje dat blaffend rond het span, de eventueel slapende koetsier helpt, de trekkers in het gareel te houden. In crises, zoals die van 1940 en van 1958 in Frankrijk, is dat echter niet genoeg. Dan is, zoals de generaal dat noemde, 'le gouvernement des hommes' nodig. In crises moet de overheid koetsier zijn.

In de huidige tijd van grote sociale transformatie in het landelijk gebied lijkt een voorwaarden scheppende rol van de overheid te beperkt. Ten behoeve van de agribusiness moet de overheid geloofwaardig optreden in het inter-statelijk verkeer. En de onderscheiden machtsbalansen in het binnenland hebben een 'beschaafd' interveniërende, dus gedifferentieerd maar ook gedecideerd optredende overheid nodig. Kortom, de plaats van de overheid is tenminste naast de

koetsier op de bok, bereid om zo nodig de teugels over te nemen.

Politiek is in laatste instantie mensenwerk. Overheden, als bijzondere organisaties van mensen, zullen daarin altijd een leidende, dirigerende of regisserende rol houden. In die rol zijn meer politieke waarden van belang dan alleen de markt, het zelf-regulerende bedrijf of doelmatigheid. Om zoveel mogelijk betrokkenen perspectief te bieden lijkt gedifferentieerde machtsuitoefening door overheden geboden. Het paradijselijke boerenleven, waarover Vergilius schreef, zal wel nooit terugkomen. Maar met voldoende aandacht voor politieke waarden als verscheidenheid, democratie, legitimiteit en rechtvaardigheid is vermoedelijk voor velen toch een goede toekomst om het maaiveld mogelijk.

## Dankwoord

*Mijnheer de Rector, leden van het College van Bestuur,*

Aan het einde van mijn openbare les wil ik het College van Bestuur van de Landbouwuniversiteit dankzeggen voor de aanvaarding van de bijzondere leerstoel alsmede de bezetting ervan volgens voorstel van de Stichting Wageningen Universiteits Fonds. Ik ervaar de door U geboden gelegenheid als buitengewoon stimulerend.

*Dames en Heren bestuurders van de Stichting Wageningen Universiteitsfonds,*

Zonder Uw initiatief zou nooit een openbare les zijn gehouden op het gebied van 'politicologie met

aandacht voor landbouw- en milieuvraagstukken'. Ik ben U zeer dankbaar voor het in mij gestelde vertrouwen om zolang dit millennium nog loopt het genoemde vakgebied aan de LUW te doceren.

*Hooggeleerde Wissink, zeer gewaardeerde Gerrit,*

Van jou heb ik geleerd dat in elke menselijke samenleving ruimtelijke spreiding van overigens sterk samenhangende activiteiten tot een structuur leidt, ook zonder ingrijpen van de overheid. Ik concludeer daarom dat de toekomst van het platteland slechts te kennen is na bestudering van de ontwikkeling van de stad. Ik ben je dankbaar dat je mij lange tijd bij dit enorme studieobject hebt willen begeleiden.

*Hooggeleerde Goudsblom, zeer gewaardeerde Joop,*

Naast jouw eigen werk heb ik jouw onvermoeibaar ijveren voor verspreiding van het gedachtengoed van Norbert Elias zo getrouw mogelijk gevolgd. Vanmiddag heb je hopelijk ervaren dat jouw werk aan mij goed besteed is.

*Hooggeachte, hooggeleerde Nelissen, beste Nico,*

Werken met jou eist bezit van een overdrive. Ik waardeer het dat je mij met enige regelmaat inzet als één van je pionnen met een extra versnelling. Omdat jij zo tot steeds weer nieuwe prestaties stimuleert, komt de waardering van de LUW voor mijn werk zeker ook jou toe. Het verheugt me dat je dit bijzonder hoogleraarschap onmiddellijk kenmerkte als de beste borg voor onze toekomstige samenwerking.

*Bestuur en collega's van de vakgroep Bestuurs- en  
Organisatiewetenschap,*

Dat wij ondanks steeds veranderende universitaire en departementale regimes erin slagen zowel in onderwijs als in onderzoek regelmatig goede gemeenschappelijke produkten te leveren, mag als een sterke vorm van collegialiteit en besef van verantwoordelijkheid worden getypeerd. Ik vind het prettig om mijn aandeel hieraan te mogen blijven leveren.

*Bestuur en collega's van de vakgroep Agrarisch Recht,*

Hogere machten hebben jullie gevraagd mij een 'pied-à-terre' te verlenen bij jullie vakgroep. De onbaatzuchtige dienstbaarheid waarmee jullie mijn eerste stapjes in de Wageningse academische cultuur hebben begeleid, is beslist hartverwarmend.

*Dames en heren studenten,*

Van de Amerikaanse bestuurskundige Robert Denhardt heb ik geleerd dat onderwijs moet uitmunten in theoretische helderheid, politieke stellingname en praktische aanwijzingen. U kunt op mijn inzet rekenen bij het bewaken van deze criteria in mijn onderwijs aan U. Hoewel mijn taak aan de LUW bescheiden is, zal ik - opnieuw Denhardt volgend - haar opvatten als: 'learning students how to learn after studies'.

*Familie en vrienden,*

Graag bedank ik alle familieleden en vrienden die vandaag naar mijn oratie hebben willen luisteren. Helaas bleek de afstand Polen-Nederland voor velen te



**groot. Ik waardeer bijzonder de steun van de oma en de 'babcia' van Milou. Aan de opa's wordt gedacht. Want Johan zou hier hebben gestraald alsof hijzelf de Nobel-prijs voor pedagogie kreeg. En Stasiu wordt gemist, omdat hij zonder twijfel zou hebben gezegd: 'nasza Heniu prima'. Ania, ik ben heel blij dat je tien jaar geleden met mij op reis bent gegaan. Voor jou, die snakt naar betaald werk, is het leven met iemand die van zijn werk zijn hobby maakt niet altijd eenvoudig. Ofschoon je voor wetenschap meer begrip hebt dan voor politiek, is het toch nodig dat ik aanzienlijk minder 'dead-lines' accepteert. Ik hoop dat er nu geaplaudiseerd wordt: voor jou!**

## Eindnoten

Voor commentaar op een eerdere versie van deze rede ben ik dank verschuldigd aan Peter Driessen, Nico Nelissen, Floor Abbenhuis, Ton van den Hout en Henk Donkers.

- 1) Vergilius, *Het boerenbedrijf*, (oorspr. *Georgica*, 29. v. Chr.; vertaling Ida Gerhardt, 1e dr. 1949), Athenaeum, Polak & Van Genneep, Amsterdam, 1994, p. 17.
- 2) J. Goudsblom, *De verleiding van het teveel. De milieuproblematiek als beschavingsprobleem*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1993, p. 7.
- 3) H.J.A. Hofland, 'De elite verongelukt' (essay in gelijknamige bundel), De Bezige Bij, Amsterdam, 1995, pp. 56-57.
- 4) Jan Bieleman, *Geschiedenis van de landbouw in Nederland 1500-1950, Veranderingen en verscheidenheid*, Boom, Meppel/Amsterdam, 1992, p. 358; J.D. van der Ploeg, *Over de betekenis van verscheidenheid*, (oratie LUW, 25 maart 1993), p. 15; Jan Douwe van der Ploeg, Maarten Ettema, Joek Roex, *De crisis. Een bespreking van de eerste Boerderij-enquête voor het nationaal landbouwdebat*, Doetinchem, mei 1994.
- 5) Zie Streekplannen van Noord-Brabant (1992) en Utrecht (1994) en verder J. Gersie en I. Horlings, 'Landbouw en natuur samen in één hoofdstruc-

tuur?', in: K. Bouwer en P. Leroy (red.), *Milieu en Ruimte. Analyse en beleid*, Boom, Amsterdam/Meppel, 1995, p. 158.

- 6) Over het beroep van politicus is diepgaand gereflecteerd door de (voormalig) politicus Stimson Bullitt, *To be a politician*, (1e druk 1959, Anchor Books, New York, 1961), Willows Press, Seattle, 1994.
- 7) Dit autonome karakter van politiek heb ik ervaren toen Provinciale Staten van Gelderland moesten beslissen over zandwinning in het Land van Maas en Waal (september 1992) en bij de vaststelling van de 'Ontwikkelingsvisie Knooppunt Arnhem-Nijmegen' (december 1993).
- 8) J.D.B. Miller, *The Nature of Politics*, Penguin Books Ltd, Harmondsworth, Middlesex, England, 1962 (i.e. ch. 1, pp. 13-23, en 'conclusion', pp. 288-291).
- 9) Deze benadering is ook te vinden bij Crick en Connolly: zie B. Tromp, *De wetenschap der politiek. Verkenningen*, DSWO Press, RU Leiden, 2e druk, 1995: p. 10. Bernard Crick (*In Defense of Politics*, 1982, p. 18, typeert 'politiek' als 'the public actions of free men') en William E. Connolly (*The terms of political discourse*, 1983, pp. 6-7) schrijft: 'Central to politics,..., is the ambiguous and relatively open-ended interaction of persons and groups who share a range of concepts, but share them imperfectly and incompletely... On this reading conceptual contests are central to politics'. Het vrije debat over de inhoud van

politieke concepten alsmede over de context waarin die inhoud geldt, zou dus de essentie van politiek zijn.

- <sup>10)</sup> Julien Freund, *Qu'est-ce que la politique?*, Editions du Seuil, Paris, 1965, Mijn uitspraken zijn gebaseerd op delen in de tekst alsmede op de volgende omschrijving van politiek (o.c.: p. 177):  
"...est l'activité sociale qui se propose d'assurer par la force, généralement fondée sur le droit, la sécurité extérieure et la concorde intérieure d'une unité politique particulière en garantissant l'ordre au milieu de luttes qui naissent de la diversité et de la divergence des opinions et des intérêts."
- <sup>11)</sup> Zie Tromp, o.c., p. 8 en A. Hoogerwerf, *Politiek als evenwichtskunst. Dilemma's rond overheid en markt*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1995, p. 19 e.v.
- <sup>12)</sup> Deze zienswijze gaat tenminste terug op Machiavelli. Immers 'staat' is in het Latijn 'status regis', de toestand van de vorst, een onderwerp waar Niccoló speciaal in geïnteresseerd was: zie Niccoló Machiavelli, *Il Principe*; voor niet-Italiaanse uitgaven zie bijvoorbeeld Peter Bondanella and Mark Musa (ed.), *The portable Machiavelli*, Penquin Books Ltd, Harmondsworth, England, 1979 (pp. 77-166) of J.F. Otten, *Machiavelli. De vorst, sleutel van onze tijd*, J.H. De Bussy, Amsterdam, 3e druk, 1963.
- <sup>13)</sup> Easton omzeilt het probleem van betrokkenheid van de overheid door politiek te omschrijven als  
"...those interactions through which values are

*authoritatively allocated for a society*": zie David Easton, *A systems analysis of political life*, John Wiley and Sons, Inc., New York, London, Sydney, 1965, p. 21. Probleem van Easton is echter dat hij politiek toespitst op politiek binnen een staat. Carl Schmitt (zie Tromp, o.c., p. 16) daarentegen ziet politiek primair als 'buitenlandse politiek', de politiek tussen staten. Helaas doet Schmitt alsof staten altijd hebben bestaan. Maar deze zijn zelf een produkt van politiek. Als nu naast de gezaghebbende toewijzing van waarden ook 'processen die waarden produceren welke door de leden van een collectiviteit alleen gemeenschappelijk kunnen worden bezeten' tot politiek worden gerekend, dan is er een brug geslagen tussen Easton en Schmitt en is het wezen van politiek omschreven. Tromp, o.c., p. 19, verwijst naar de maker van deze brug, Gianfranco Poggi, in zijn *The development of the Modern State. A Sociological Introduction*, Hutchinson, London, 1978, pp. 9-10.

- <sup>14)</sup> R.A. Dahl, *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs, New Jersey; Prentice Hall, 1963, p. 6: politiek systeem is "...any persistent pattern of human relations that involves to a significant extent, control, influence, power or authority."
- <sup>15)</sup> Ernest Zahn, *Regenten, rebellen en reformatoren. Een visie op Nederland en de Nederlanders*, Uitgeverij Contact, Amsterdam, 1991, p. 80.
- <sup>16)</sup> A. Hoogerwerf, o.c., p. 21 en p. 223.
- <sup>17)</sup> Ernest Zahn, o.c., p. 21.

- 18) Zie bijvoorbeeld P. Glasbergen, *Visies op beleid*, Kobra, Amsterdam, 1984, hfd. 5, *Beleid als resultante van een machtsconfiguratie*, pp. '67-81; H.J.M. Goverde, *Macht over de Markerruimte* (diss.), Nijmegen/ Amsterdam, 1987, p. 13; Herman J. Aquina, *Kijk op beleid*, van Gorcum, Assen/ Maastricht, 1993, p. 8.
- 19) Quintus Cicero, *Verkiezingshandleiding*, (het 'commentariolum petitionis', oorspr. 64 v. Chr.) Ambo klassiek, Baarn, 1994, pp. 57-58.
- 20) B. Tromp, o.c., p. 20.
- 21) De term 'interventiewetenschap' ontleen ik aan J.A.A. van Doorn, 'Interventiewetenschap in wording' in: - , *Rede en Macht. Een inleiding tot beleidswetenschappelijk inzicht*, Vuga, 's Gravenhage, 1988.
- 22) Belangstelling voor dit vraagstuk aan de LUW blijkt bijvoorbeeld uit de bundel *Landbouwpolitiek tussen diagnose en therapie*, opstellen aangeboden aan prof.dr.ir. J. de Hoogh (1991), de oratie van A.J. Oskam, *Nieuwe bakens voor de landbouwpolitiek* (14.10.1993) en de dissertatie van H.J. Silvis, *Landbouweconomie als beleidswetenschap*, Een pragmatische kritiek, LUW, 4 november 1994.
- 23) Zie P. Leroy, *Milieukunde als roeping en beroep*, oratie KU Nijmegen 9 juni 1995.

- <sup>24)</sup> Zie N. Nelissen, *Besturen binnen verschuivende grenzen*, (oratie KU Nijmegen, 29 januari 1992), Zeist/Nijmegen, 1992; A.J.A. Godfroj en N.J.M. Nelissen, *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*, Countinho, Bussum, 1993 en E.F. ten Heuvelhof, *Gedragsnormen voor overheden in horizontale structuren*, (oratie) Delft/'s-Gravenhage, 1993.
- <sup>25)</sup> Zie Leroy, o.c., p. 66-67. Een goed voorbeeld hiervan is N.A.A. Baakman, 'De sociogenese van de instrumenten van beleid' in: J.Th.A. Bressers, P. de Jong, P.J. Klok en A.F.A. Korsten (red.), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, van Gorcum, Assen/Maastricht, 1993, pp. 173-189.
- <sup>26)</sup> J. Goudsblom, *De sociologie van Norbert Elias*. Weerklank en kritiek; De civilisatietheorie, Meulenhof, Amsterdam, 1987, p. 144: "Er bestaat ... een maatschappelijke behoefte aan specialisten die ... verhullende ideologieën ontmaskeren. (Zij die pretendeerden dit te willen, zijn) ... keer op keer ... bezwaken onder de druk om zich uitsluitend bezig te houden met problemen die op korte termijn 'beleidsrelevant' bleken."
- <sup>27)</sup> De NRC en De Gelderlander van 5.8.1995 leverden de volgende voorbeelden: 'het platteland verloedert'; 'rivierdijken hebben geen goede conditie wegens optreden milieubeweging'; 'zandwinning bij Maasbommel is onontkoombaar'; 'van Veluwe-nomaden wist de lokale overheid tot voor kort niets'; 'niet de groei van het vrachtverkeer

maar toename van personenauto's vormt de last voor de weg-infrastructuur.'

- <sup>28)</sup> Zie Herman van Gunsteren en Rudy Andeweg, *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*, Aramith Uitgevers, Haarlem, 1994. Deze auteurs maken aannemelijk dat de kloof tussen burgers en politiek minder diep is dan veel media willen doen geloven. Naar mijn mening is eerder sprake van een correctie op 'overparticipatie': zie Ernest Zahn, o.c., pp. 22-23: "In Nederland is het niet zo zeer de staat die zich met de burgers bemoeit, het zijn veel meer de burgers die zich in talloze groepen en groepjes, partijen, fracties en individuele uitlatingen met het beleid van de overheid bezighouden, en wel tot in de kleinste details. Er is geen gebrek aan participatie, er is sprake van overparticipatie."
- <sup>29)</sup> C. Wright Mills (in de appendix -'On intellectual craftsmanship'- van zijn boek *The sociological imagination*, 1959/1970): "geen sociologie zonder geschiedenis en psychologie" (p. 159) en "geen grote scheiding tussen werk en leven" (p. 216).
- <sup>30)</sup> Carl Friedrich, *Man and his Governement*, pp. 159-161 en 164-165. Friedrich refereert aan Hobbes, *Leviathan*, hfd. 10 ('power is the present means to secure some future apparent good') en aan Locke, *An Essay Concerning Human Understanding* ('powers are relations, not agents'). Friedrich zelf formuleert (p. 161): "...it is appropriate to say that power is to some extent a possession (...) and to some extent a relation.(...) Power, it would seem, is that relation among men



which *manifests* itself in the behavior of the following." De uitspraak van Norbert Elias staat in zijn *Wat is sociologie?*, Utrecht/Antwerpen, 1971, p. 81.

- <sup>31)</sup> H.J.M. Goverde, *Macht over de Markerruimte*, (diss.) Nijmegen/Amsterdam, 1987; Arie Dekker, Henri Goverde, Tadeusz Markowski en Maria Ptaszynska-Woloczkoicz, *Conflict in Urban Development. A Comparison between East and West Europe*, Ashgate, Aldershot, 1992; Henri J.M. Goverde, 'Representation of power in the built environment', *in: Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 7, no. 3, 1992, pp. 239-261.
- <sup>32)</sup> In één Nederlandse inleiding is de wetenschap der politiek gesystematiseerd op basis van het begrip macht: P. Valkenburgh, *Inleiding tot de politicologie. Problemen van maatschappij en macht*, Agon Elsevier, Amsterdam/Brussel, 1968. Twee recente verzamelingen met 'klassieke' artikelen over macht zijn: Marvin E. Olsen and Martin N. Marger (ed.), *Power in modern societies*, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford, 1993; John Scott (ed.), *Power, critical concepts*. 3 volumes, Routledge, London/New York, 1994. B. Tromp, o.c., hfd. 7 tot en met 10, pp. 151-258 gaat ook uitgebreid in op het begrip macht. Hij werkt met de definitie van Dennis H. Wrong (*Power, its forms, bases and uses*, 1979): "Power is the capacity of some persons to produce intended and foreseen effects on others"; d.i. een variant op de definitie van B. Russel, 'macht is het teweegbrengen van opzettelijke effecten'; *in: Macht. Een*

*nieuwe sociale analyse*, Amsterdam, 1978(1938), p. 28. Wrong's boek is een standaardwerk over macht. Toch is het bezwaar dat Wrong zowel de 'power to' als de 'power over' verzakelijkt en bijgevolg macht vaak louter aan personen wordt toegeschreven. Te weinig worden achter de personen organisaties, instituties en systemen gezien en al helemaal niet de onderlinge verwevenheid van machtsoptreden van betrokkenen. Vandaar dat dynamiek in machtsrelaties overwegend in de transformatie van machtsvormen wordt gezocht en niet in de ontwikkeling van de machtsbalans tussen betrokkenen.

- 33) Deze aanpak sluit goed aan bij de 'sociale netwerkanalyse' echter zonder gebruik te maken van de formele theorievorming daarin: zie John Scot, o.c., 1994, section 2 'Rational Action, exchange and social networks' (in vol. I en II); W.Jansen, G.L.H. van den Wittenboer (red.), *Sociale netwerken en hun invloed*, Boom, Amsterdam/ Meppel, 1992; H.M. Helmers, R.J. Mokken, R.C.Plijter, F.N. Stokman, *Graven naar macht. Op zoek naar de kern van de Nederlandse economie*, Van Gennip, Amsterdam, 1975; A.J.A. Felling, *Lokale macht en netwerken. Een methodologische terreinverkenning*, Samsom, Alphen aan den Rijn/ Brussel, 1974.
- 34) Relevante geschriften van Norbert Elias zijn tenminste de volgende vijf werken: *Über den Prozess der Zivilisation*. (Basel, 1939), Francke Verlag, Bern & München, Suhrkamp, 1969; *Sociologie en geschiedenis*, Van Gennep, Amsterdam, 1970 ; *Wat is sociologie?*, (München, 1970),

Utrecht/Antwerpen, 1971; Norbert Elias en John L. Scotson, *De gevestigden en de buitenstaanders*, (1965), Utrecht/Antwerpen, 1976; *Problemen van betrokkenheid en distantie*, (1956/1982), Amsterdam, 1982.

- <sup>35)</sup> Zie H.J.M. Goverde en J.P.P. Hinssen, 'Machtsbalansanalyse' in: L.W.J.C. Huberts en J. Klein-nijenhuis (red.), *Methoden van invloedsanalyse*, Boom, Amsterdam/ Meppel, 1994, pp. 98-119.
- <sup>36)</sup> Zie Goverde, o.c., (diss.) 1987, p. 12.
- <sup>37)</sup> De term 'makelaars in belangen' (Goverde, o.c. diss. 1987, p. 18 en pp. 366-373) komt dichtbij wat C.J.A.M. Termeer de 'configuratiemanager' noemt (zie haar proefschrift *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid*. 1993, VUGA, 's-Gravenhage, hfd. 10, p. 281). Inderdaad is deze taak "...niet voorbehouden aan een overheidsactor of aan een actor die hoog in de formele hiërarchie staat." (Termeer, o.c., p. 281). Naar mijn mening is de 'makelaar in belangen' in de praktijk echter veelal een persoon die in meerdere 'beleidsnetwerken', vaak zelfs in meerdere 'beleidsgemeenschappen' (zie Jaap Frouws, *Mest en Macht*, diss. LUW, 1993, pp. 16-17) een tamelijk hooggeplaatste, maar vooral gezaghebbende functionaris is. Die is bovendien in staat een geschikte ruil tussen belangen te formuleren en naar formeel relevante gremia te legitimeren zodat deze de ruil politiek accepteren en goedkeuren.

- 38) F. Stokman, 'Besluitvormingsmodellen binnen beleidsnetwerken', in: L.W.J.C. Huberts en J. Kleinnijenhuis (red.), *Methoden van invloedsanalyse*, Boom, Amsterdam/ Meppel, 1994, pp. 98-119 i.h.b. pp. 175-178. Volgens Stokman is de methode succesvol toegepast op beslissingen van het Amerikaans Congres over energiepolitiek, op besluitvorming in de Europese Gemeenschap, op stadsontwikkelings- en minderhedenvraagstukken alsmede op de herfinanciering van de aardappelmeelfabriek AVEBE.
- 39) Goverde en Hinssen, o.c., 1994, pp. 112-116.
- 40) Zie Pieter Glasbergen (ed.), *Managing Environmental Disputes. Network Management as an Alternative*, Kluwer, Dordrecht, Boston, London, 1995.
- 41) J. van Tatenhove en P. Leroy, 'Beleidsnetwerken: Een kritische analyse', in: *Beleidswetenschap*, 1995/2, pp. 128-145.
- 42) Ik volg hier M. Crozier en E. Friedberg, *Actors and systems. The politics of collective action*, Chicago: The University of Chicago Press, 1980 (oorspr.titel *L'acteur et le système*, Paris, ed. Seuil, 1977), die hebben aangetoond dat actoren onzekerheden (binnen dan wel buiten het beleidsnetwerk) beschouwen als weerspiegelingen van steeds veranderende wederzijdse afhankelijkheden, waarmee zij voortdurend te maken hebben. Ter vermindering van die onzekerheden zoeken zij verbetering van hun machtspositie waartoe zij een machtsstrategie ontwikkelen.

- 43) A.J.A. Godfroij, *Netwerken van organisaties. Strategieën, spelen, structuren.*, (diss.) 's-Gravenhage, Vuga, 1981.
- 44) Het belang van het werk van Stokman c.s. (zie noot 41) is dat zij via modellen - gebaseerd op de begrippen macht, belang en beleidspositie - met redelijk succes de collectieve uitkomst berekenen van het beleidsproces dat volgens onze zienswijze principieel een ongepland karakter heeft.
- 45) Zie bijvoorbeeld W. Brussaard, *Enige beschouwingen over wetgeving en landelijk gebied*, oratie LUW (18.2.1982); Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Sturing op maat*, 's-Gravenhage, 1994; P.P.J. Driessen, P. Glasbergen, P.P.P. Huigen, F. Hijlmans van den Bergh, *Vernieuwing van het landelijk gebied. Een verkenning van strategieën voor een gebiedsgerichte aanpak*, VUGA, 's-Gravenhage, 1995.
- 46) Zie H.J.M. Goverde en J.A.W. van Haaren (red.), *Beleid en Beheer. Naar effectieve rekeningcommissies*, Provincie Gelderland, Arnhem, 1993.
- 47) L.W.J.C. Huberts (red.), *Machtsbederf ter discussie; bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit*, VU-Uitgeverij, Amsterdam, 1994.
- 48) Zie Franz von Benda-Beckman, 'Good governance', *recht en sociale werkelijkheid: problematische verhoudingen*, in: O. van Cranenburgh en M. Veldhuis, RAWOO lunchlezingen 1993, Publicatie no. 8, september 1995.

- <sup>49)</sup> De provincie Gelderland zag in de jaren 1991-1993 de verzekeringspremie met een factor 4 toenemen, terwijl de polisvoorwaarden aanmerkelijk werden verzwaaard ten laste van 'verzekerde' (Prov. Gelderland, Cie AZ, BD 93.25916, 11.1.1994).
- <sup>50)</sup> Hans Bekke, Jouke de Vries, Geert Neelen, *De salto mortale van het ministerie van Landbouw, natuurbeheer en visserij. Beleid, organisatie en management op een breukvlak*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1994.
- <sup>51)</sup> Wouter van der Weijden, 'Kosten landbouw en natuurbeheer: nieuw wapen in de koude oorlog', *in: Milieuforum*, 1994, nr. 6, pp. 2-3.
- <sup>52)</sup> Zie thema-nummer over 'plattelandsontwikkeling' van het tijdschrift *Recreatie en Toerisme*, september 1995; Peter Dauvellier, 'Kijken door een denkraam; ruimtelijke kwaliteit in de volgende, groene eeuw' *in: J. Elerie en C. Fleischer-van Rooijen, Omstreden ruimte. Een discussie over de toekomst van het landelijk gebied*, Regio-project, Groningen, 1994, pp. 18-23; L.M. van den Berg, 'Rode Koers onvermijdelijk voor delen van het landelijk gebied', *in: Landinrichting*, jrg. 33, nr. 8, pp. 22-27; P.P.J. Driessen e.a., o.c., 1995, hfd. 3: Landelijke gebieden in een 'urban field', pp. 23-32; Henk Donkers, 'Plattelandsvernieuwing. Op zoek naar nieuwe functies voor het landelijk gebied', (te verschijnen), *Heidemij Tijdschrift*, dec. 1995.

- <sup>53)</sup> S.L. Louwes, 'Het gouden tijdperk van het groene front; het landbouwbeleid in de na-oorlogse periode', in: G.A. Kooy, J.H. de Ru, H.J. Schaffer, *Nederland na 1945*. Van Loghum Slaterus, Deventer, 1980, pp. 223-249; i.h.b. pp. 228-229.
- <sup>54)</sup> P. van Reenen, 'Mest, vis en dwang: Een institutionele analyse', in: *Beleidswetenschap*, 1995/1 (pp. 3-23), p. 11; zie ook Jaap Frouws, *Mest en Macht*, 1993, par. 4.5, pp. 42-47.
- <sup>55)</sup> Jan H. Maas, *De Nederlandse Agrosector. Geografie en dynamiek*, Van Gorcum, Assen, 1994, pp. 118-119.
- <sup>56)</sup> Freek Appel, *Milieucriminaliteit rondom bestrijdingsmiddelen in de landbouw oorzaak en/of gevolg?*, (doctoraalscriptie RU; onderzoek LUW), Ede, augustus, 1995.
- <sup>57)</sup> Eric Hees, *Trekkers op de trap. Kritische geluiden in de agrarische belangenbehartiging tussen 1970 en 1995*, LUW, Wetenschapswinkel, 1995.
- <sup>58)</sup> Henny van der Windt, *En dan: wat is natuur nog in dit land? Natuurbescherming in Nederland 1880-1990*, (diss. RUG) Boom, Meppel/ Amsterdam, 1995.
- <sup>59)</sup> Noëlle Aarts (onderzoekster LUW, Voorlichtingskunde), geciteerd door Henk Donkers, 'Pure natuur of boerennatuur' in: NRC, 7.9.1995, wetenschapsbijlage, p. 2; zie verder Interview van Pieter Bos met P. Winsemius ("Onze natuur heeft

buitengewoon belang bij gezonde landbouw") in 19NU, september 1994, pp. 6-9).

- <sup>60)</sup> Zie Henk Donkers, 'Gebiedsgericht beleid: een schone belofte' (te verschijnen) in *Heidemij Tijdschrift*, december 1995; voor etage-kassen-complexen zie J. Meeus en M. Wijermans, 'Loten aan de stam van het cultuurlandschap. Strategieën voor de laagvlakte van Noord-Nederland en Nedersachsen', in: C.J. Rijnvos (red.), *De verbeelding van het platteland*, Kluwer/ Kon. Ned. Heidemaatschappij, Deventer, 1991, pp. 36-60.
- <sup>61)</sup> Zie P.P.J. Driessen, o.c., pp. 37-39 en verder Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, *Discussienota Visie Stadslandschappen* (Hoofdrapport en 6 deelrapporten), Den Haag, april 1995; Ministerie Verkeer en Waterstaat, *Visie op verstedelijking en mobiliteit*, september 1995.
- <sup>62)</sup> Raad voor het Natuurbeheer, *Het Hart op de juiste plaats: De Centrale open Ruimte*, Utrecht, maart 1995.
- <sup>63)</sup> Deze gedachtengang is met meer diepgang en precisie te vinden in Ad Nooij, 'Landbouw en platteland, een duurzame relatie', in: H.J. Silvis, L.H.G. Slangen en A.J. Oskam, *Landbouwpolitiek tussen diagnose en therapie*, Werkgroep Landbouwpolitiek, LU Wageningen, 1991, pp. 116-128.
- <sup>64)</sup> Henk Renting, René de Bruin en Elke Pohlman, *Bruggen bouwen. Een integrale aanpak van*



*landbouw, milieu, natuur en landschap in  
Eastermar's Lânsdouwe, LUW, 1994.*

- <sup>65)</sup> Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en  
Visserij, *Dynamiek en vernieuwing*, TK, 1994-  
1995, 24 140, nrs. 1-2.