



# Aparte

# Werelden

Samenvatting van het proefschrift  
Worlds Apart

Marleen Buizer



ALTERRA  
WAGENINGEN UR



**Aparte Werelden;**

**Interacties tussen Lokale Initiatieven  
en Gevestigd Beleid**

## Voor Pim

**Promotor:** Prof. dr. J. Lengkeek  
Hoogleraar Sociaal Ruimtelijke Analyse  
Wageningen Universiteit

**Co-promotor:** Dr. ir. J.P.M. van Tatenhove  
Universitair Hoofddocent Leerstoelgroep Milieubeleid  
Wageningen Universiteit

**Samenstelling promotiecommissie:**

Prof. dr. B.J. Malbert	Chalmers University Gothenburg, Sweden
Prof. dr. ir. K. Termeer	Wageningen Universiteit
Prof. dr. J. de Vries	Leiden Universiteit
Dr. M. Hidding	Wageningen Universiteit

Nederlandse Samenvatting van

“Worlds Apart

Interactions between Local Initiatives  
and Established Policy”

Marleen Buizer

Het Engelstalige proefschrift zelf bevat een voorwoord waarin ik iedereen die mij heeft geholpen bedank voor de inzet. Want die was onmisbaar! Hier wil ik nog eens in het bijzonder de betrokkenen bij de drie initiatieven – Polder van Biesland, Grensschap en Loonsche Land – bedanken voor de inspiratiebron die zij vormden.

## Abstract

Aparte Werelden – Interacties tussen lokale initiatieven en gevestigd beleid. Nederlandse Samenvatting.

I.M. Buizer, 2008. *Worlds Apart; Interactions between Local Initiatives and Established Policy*. PhD thesis Wageningen University and Research (WUR) 252 pp.

In het proefschrift staan drie ruimtelijke situaties centraal: de Polder van Biesland in de Randstad, het Loonsche Land grenzend aan de Efteling in Brabant, en het Belgisch-Nederlandse grensgebied tussen de gemeenten Maastricht, Lanaken en Riemst. Lokale initiatiefnemers hebben eigen ideeën over inrichting en beheer van de groene ruimte in de nabijheid van stedelijk gebied. Het proefschrift analyseert met welke kansen en obstakels deze initiatiefnemers te maken krijgen in hun pogingen hun ideeën te realiseren. Het lokale potentieel om te komen tot nieuwe ideeën blijkt groot en alle drie de initiatieven worden uiteindelijk (deels in gewijzigde vorm) gerealiseerd. Dit innovatieve vermogen staat echter op gespannen voet met de beperkte overweging van eventuele beleidsgevolgen, waardoor bredere uitstraling van de initiatieven beperkt blijft. In de verhouding tussen de vier dimensies discoursen, actorencoalities, regels en hulpbronnen blijken de eerste twee ruimte te bieden voor vernieuwing, terwijl daar in relatie tot de laatste twee nauwelijks sprake van is. Er is daardoor weinig ruimte voor beleidsvernieuwing. Daarover wordt echter geen fundamentele discussie gevoerd, met als gevolg dat er tegelijkertijd sprake is van subpolitisering en depolitisering. Tenslotte blijken sociaal-relatieve factoren, zoals vertrouwen, empathie en uithoudingsvermogen, van minstens even groot belang om de interacties tussen lokale initiatieven en gevestigd beleid beter te begrijpen als de vier genoemde dimensies.

*Sleutelwoorden:* lokale private initiatieven, beleidsarrangementen, participatie, interactieve beleidsvorming, subpolitisering, depolitisering, dualiteit van actor en structuur, structuratie, ruimte voor beleidsvernieuwing, interpretatieve beleidsanalyse, stad land relaties, discours.

## Aparte Werelden - Samenvatting

### *Inleiding; Interactief = Tweerichtingsverkeer!*

Vaak uiten overheden de wens burgers en maatschappelijke organisaties intensiever te betrekken bij beleidsontwikkeling. Dat geldt ook voor ruimtelijke vraagstukken, en ook als die vraagstukken de omvang van de straat, het plein of park in de buurt overstijgen. Actuele vragen zijn bijvoorbeeld wie in de toekomst de groene ruimte beheert en op welke manier, en hoe de relatie tussen stad en land kan worden versterkt. Overheden verwijzen naar die ambities in termen van 'interactieve beleidsvorming', 'medeverantwoordelijkheid' of 'nieuwe rolverdeling tussen overheid en samenleving'. Maar wat houden deze labels werkelijk in? Meestal bekijken overheden en ook onderzoekers het vraagstuk vanuit de overheden zelf. Zij leggen de nadruk op de vraag hoe door interactieve trajecten een groter draagvlak gecreëerd kan worden voor reeds gekozen beleid, en hoe dit kan leiden tot een effectievere en efficiëntere uitvoering. Studies gaan ook geregeld in op de 'interactieve projecten' die door de overheden zijn georganiseerd. Niet zelden staan de beperkte invloed en de teleurstellingen van de burgerij centraal.

In dit onderzoek staat de omgekeerde relatie centraal. Het neemt niet het overheidsbeleid, maar de initiatieven die hun oorsprong (hoofdzakelijk) bij private partijen vinden als vertrekpunt. Het richt zich op de confrontatie van die initiatieven en gevestigd beleid en beoogt antwoord te geven op de vraag in welke omstandigheden vernieuwende initiatieven wel of geen voet aan de grond krijgen. Daarbij wordt er hier van uitgegaan dat bij *echte* interactieve beleidsvorming sprake zou moeten zijn van een tweerichtingsverkeer. In het onderzoek worden drie situaties geanalyseerd waarin private partijen hun idee voor inrichting en/of beheer van de groene ruimte in stedelijk gebied poogden te realiseren en daarbij te maken kregen met de gevestigde orde. Wat beïnvloedde de ontwikkeling van zowel beleid als initiatief?

### *De praktijksituaties*

De eerste casus – Biesland – gaat over een agrarische enclave te midden van steden en recreatiegebieden in de Randstad, in het Westen van Nederland. Nog één boer heeft er een landbouwbedrijf. De boer werkt samen met onderzoekers, enkele bewoners en een aantal ambtenaren het idee 'natuurgericht' te gaan boeren verder uit. De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) reserveert er middelen voor, hoewel een aantal van de ambtenaren op zijn Ministerie daar geen

voorzitter van zijn. Bovendien stelt hij als voorwaarden dat regionale overheden net als hij investeren in het initiatief en dat de Europese Commissie goedkeuring verleent aan de betalingen aan de boer. Ook regionale bestuurders en politici steunen het initiatief en reserveren er financiële middelen voor. In 'Brussel' stopt echter het proces, en ook in 'de regio' dreigt de voortgang te worden geblokkeerd. Hoe kwam het initiatief zo ver, welke obstakels lieten zich op welke manier overwinnen en welke niet?

De tweede casus – Grensschap – betreft een groep bewoners die zich organiseren in 'het Grensschap', naar aanleiding van een interactief evenement voor de invulling waarvan de gemeente Maastricht en het Ministerie van LNV opdracht geven aan onderzoekers. De groep poogt op verschillende manieren de inrichting van een groene zone tussen de Nederlandse gemeente Maastricht en de Belgische gemeenten Riemst en Lanaken te beïnvloeden. Het Grensschap blijkt geen eendagsvlug. Nederlandse en Belgische burgers en enkele ambtenaren organiseren verschillende activiteiten, worden door de gemeenten uitgenodigd mee te denken, raken teleurgesteld en vieren successen. Welk type veranderingen ten opzichte van de gemeentelijke beleidsplannen zijn de leden van het Grensschap in staat te realiseren, op welke fronten ondervinden zij eerder hinder? Hoe vinden de bewoners steeds weer de energie door te gaan?

In de derde casus – het Loonsche Land – bereiken het themapark 'de Efteling' en twee natuurbeschermingsorganisaties overeenstemming over de ontwikkeling van een gezamenlijk inrichtingsplan. De ideeën worden vastgelegd in een convenant. Het initiatief komt tot stand nadat de partijen elkaar jarenlang hebben bestreden over de bouw van accommodatie in een bos- en veldengebied grenzend aan de Efteling, op het grondgebied van de Efteling zelf. Het conflict heeft geleid tot juridische procedures tot en met de Raad van State. Voor de concretisering van het plan roepen zij de hulp in van onderzoekers. Het nieuwe plan wijkt op onderdelen af van het vaststaande beleid. Zijn de initiatiefnemers in staat hun ideeën te realiseren? Zijn er bredere beleidsconsequenties?

De cases gaan alle drie over vernieuwende initiatieven op het raakvlak van beleidsdomeinen zoals stad/stedelijkheid, cultuurhistorie, recreatie, economie, landbouw en natuur. Hoewel ze het schaalniveau van de straat of het plein overtreffen, zijn de drie gebieden relatief kleinschalig: zeventig hectare (Efteling), honderd hectare (Biesland) tot een paar honderd hectare (Grensschap). De initiatieven zelf komen hoofdzakelijk van private partijen. In de processen die volgen spelen ook overheden een rol en ontstaat complexe communicatie over en weer tussen burgers en/of maatschappelijke organisaties, bedrijven, politici, bestuurders, onderzoekers



en ambtenaren. De cases hebben verder gemeen dat de inhoud van de initiatieven gedeeltelijk op gespannen voet staat met het gevestigde beleid.

Op een aantal punten verschillen de cases van karakter. De oorsprong van de initiatieven is verschillend: burgers ontmoeten elkaar via een door de gemeente en Ministerie georganiseerd 'interactief evenement' (Grensschap), samenwerking ontstaat via een 'toevallige' ontmoeting van boer, vrijwilliger en onderzoekers (Biesland), of een private partij en maatschappelijke organisaties willen een impasse doorbreken nadat de zoveelste langdurige juridische procedure dreigt (Loonsche Land). Daarnaast treden onderzoekers op in verschillende rollen: als onderzoekers, als procesbegeleiders of als een combinatie daarvan. De initiatieven hebben bovendien betrekking op verschillende beleidsdomeinen en worden, ook afhankelijk van het relevante beleidsdomein, onderwerp van besluitneming op een verschillend aantal overheidsniveaus. Zo wordt landbouw sterk door de EU bepaald en zijn cultuurhistorie en ruimtelijke ordening meer een regionale of nationale kwestie. De overeenkomsten, maar juist ook de verschillen maken de cases tot een rijke empirische bron voor het stellen van de vraag in welke omstandigheden een confrontatie van initiatief en gevestigd beleid wel of niet tot ruimte voor beleidsvernieuwing leidde.

### *Theoretische vertrekpunten*

In dit onderzoek wordt de beleidsarrangementenbenadering van Arts, Van Tatenhove en Leroy gebruikt. Deze benadering beoogt verandering of stabiliteit van beleidsarrangementen te begrijpen aan de hand van de wisselwerking van alledaagse beleidspraktijken en meer structurele processen van 'politieke modernisering', zoals individualisering en Europeanisering. Alledaagse beleidspraktijken worden beschreven aan de hand van vier dimensies: discours (die staat voor inhoud), actorencoalities, hulpbronnen en spelregels (die staan voor organisatie). De veronderstelling is dat aan de hand van deze vier dimensies goed begrepen kan worden hoe verandering of juist stabiliteit van een beleidsarrangement tot stand komt. De dimensies worden in dit onderzoek gebruikt als 'sensitizing concepts', wat wil zeggen dat ze de richting waarin gezocht moet worden sturen, maar geen nauw omschreven eigenschappen hebben. Een beleidsarrangement is gedefinieerd als een tijdelijke stabilisering van de inhoud en de organisatie van een beleidsdomein. De benadering beschouwt de ontwikkeling van beleid vanuit een aantal wisselwerkingen:

1. tussen actor en structuur
2. tussen inhoud en organisatie
3. tussen discours en praktijken; en
4. tussen alledaagse praktijken en structurele ontwikkelingen.

De relaties worden bekeken vanuit de idee van 'analytisch dualisme'. In het hiernavolgende wordt dat toegelicht.

### 1. Actor en structuur

De socioloog Anthony Giddens stelt dat men verandering veel te vaak eenzijdig heeft geprobeerd te verklaren vanuit het gedrag van actoren, of juist vanuit de mogelijkheden of beperkingen die structuren (zoals de regels en hulpbronnen van een land) bieden dan wel opleggen. Hij zegt juist dat mogelijkheden of onmogelijkheden ontstaan in de wisselwerking tussen beiden, dat er met andere woorden sprake is van een 'dualiteit van actor en structuur'. De actoren zijn niet almachtig en de structuren zijn dat ook niet. Nu is er een nogal omvangrijk debat gevoerd over de onderzoekbaarheid van de wisselwerking van actor en structuur. Want als ze elkaar zo sterk beïnvloeden, hoe zijn ze dan nog van elkaar te onderscheiden? En hoe blijft de tijdsdimensie in beeld als actor en structuur niet in de tijd van elkaar onderscheiden kunnen worden? Margaret Archer heeft daar een oplossing voor. Voor analytische doelen, dus om de relatie überhaupt te kunnen analyseren, stelt ze voor een 'analytisch dualisme' te hanteren, waarbij actor en structuur als onderscheidbaar worden verondersteld. Deze zienswijze is in meer opzichten bruikbaar bij de toepassing van de beleidsarrangementenbenadering. De dualiteit van actor en structuur is in deze benadering namelijk uitgewerkt in de termen van de vier genoemde dimensies, maar ook als wisselwerking tussen alledaagse beleidspraktijken en structurele processen. Deze laatste komt nog terug onder punt 4. In dit proefschrift worden de genoemde concepten niet strikt toegepast op 'beleid', maar op de interacties tussen initiatieven die nog niet zijn geïnstitutionaliseerd en gevestigd beleid.

### 2. Inhoud en organisatie

Zoals de definitie van een beleidsarrangement al aangeeft, is ook de relatie tussen inhoudelijke en organisationele aspecten van belang. 'Inhoud' wordt vertaald naar 'discours', omdat 'discours' betekent dat inhoud een opvatting impliceert. In beleid, of door middel van een lokaal initiatief, wordt betekenis gegeven aan de sociale werkelijkheid. In jargon: inhoud is niet objectief 'waar'. Het is een sociale constructie. Beleid wordt verpakt in woorden die opvattingen verbergen over hoe de werkelijkheid in elkaar steekt of over wat er moet gebeuren om die werkelijkheid te veranderen. Ook bij de definitie van het begrip 'organisatie' maak ik gebruik van de begrippen van de beleidsarrangementenbenadering. Ik vertaal 'organisatie' naar de dimensies actorencoalities, hulpbronnen en spelregels. Actorencoalities zijn mensen of organisaties die zich verbinden rond een bepaald discours, met andere woorden een 'discourscoalitie'. Het begrip 'hulpbronnen' verwijst naar geld, kennis, of bijvoorbeeld ledenaantallen. Hulpbronnen kunnen worden ingezet om een doel te bereiken. En als

hulpbronnen ontbreken of een bepaalde groep heeft er geen toegang toe dan is dat voor die groep juist uitermate ingewikkeld of zelfs onmogelijk. Bij 'spelregels' gaat het om de formele en informele regels die van invloed zijn op het proces en die de actoren in al hun handelingen benutten.

### 3. Discours en praktijken

Discours verwijst naar meer dan alleen woorden; er zijn ook praktijken aan verbonden. Een dergelijke, niet alleen taalkundig maar ook institutioneel en praktijkgerelateerde invulling van het 'discours'-begrip maakt het mogelijk op zoek te gaan naar de betekenissen, de verborgen denkkaders, en de consequenties daarvan voor (institutionele) praktijken en ook naar de manier waarop die praktijken op hun beurt de denkkaders beïnvloeden. De wisselwerking tussen discours en praktijken is dus een derde relatie die van belang wordt geacht in dit onderzoek.

### 4. Alledaagse praktijken en structurele ontwikkelingen

De wisselwerking tussen alledaagse praktijken en structurele ontwikkelingen verbind ik hier aan de subpolitiseringshese van de socioloog Ulrich Beck. Volgens Beck vindt in de context van de huidige risicomaatschappij subpolitiserings plaats. Beck wil daarmee zeggen dat zelfs individuen de mogelijkheid hebben 'bergen te verzetten in het centrum van de ontwikkeling'. Centrale aansturing wordt minder belangrijk. Consumenten kunnen, zoals zij bijvoorbeeld deden in de tankstations ten tijde van de discussie over het olieplatform Brentspar, via de portemonnee hun invloed laten gelden. Anderen spreken van een verplaatsing of een verschuiving van de politiek. Het formele representatieve stelsel dat we van oudsher kennen is niet meer *de* plek waar politiek wordt bedreven. De theorie is dat naast het formeel politieke stelsel of zelfs in plaats daarvan politieke wilsvorming ontstaat op vele andere plaatsen. Dit proefschrift houdt de drie casus tegen het licht van deze veronderstelde structurele ontwikkeling. Op welke manier duiden de drie initiatieven op subpolitiserings? Of zijn er ook andere structurele processen van invloed op de uitkomsten van de interactie tussen lokale initiatieven en gevestigd beleid?

#### *Doel, vragen en methode*

Het belangrijkste doel van het onderzoek is innovatieve, lokale ideeën van voornamelijk private actoren, en hun interacties met gevestigd beleid, beter te begrijpen. Specifieker zijn de genoemde concepten in het proefschrift vertaald naar een vijftal onderzoeksvragen:

Wat was de bron van het initiatief en hoe verhiel het zich tot gevestigd beleid?

1. Hoe manifesteren discours, actoren, hulpbronnen en spelregels zich in de loop van de tijd, in de interactie tussen lokaal initiatief en gevestigd beleid?
2. Wijst de casus op subpolitisering of kunnen andere structurele processen worden onderscheiden?
3. Wat voor soort ruimte voor beleidsvernieuwing ontstond en hoe kan die ruimte worden gekarakteriseerd?
4. Wat zijn de bevorderende of beperkende voorwaarden voor de totstandkoming van ruimte voor beleidsvernieuwing?

Mijn eigen ervaringen in verschillende onderzoeksprojecten vormen de basis van het onderzoek. Deze projecten werden uitgevoerd in opdracht van overheden (nationale overheid, provincie en gemeente) en in één geval van een bedrijf. In termen van methodologie bestond de studie uit verschillende elementen. Deelname aan bijeenkomsten, de uitwisseling van e-mails volgen, het voeren van keukentafelgesprekken, maar ook bijvoorbeeld gesprekken tijdens autoritten en het voeren van telefoongesprekken, leverden inzichten op die gedetailleerde beschrijvingen van wat er gebeurde mogelijk maakten. Daardoor voelde ik me vaak een 'antropoloog in het veld' die tegelijkertijd betrokken was in het veranderingsproces. Bureauwerk maakte ook onderdeel uit van het onderzoek, zoals de analyse van documenten en websites. In twee van de drie cases deed ik ook diepte-interviews als aanvulling op de veldervaringen.

### *De belangrijkste uitkomsten*

Ondanks de verschillen blijken er een aantal opvallende overeenkomsten te zijn tussen de drie bestudeerde cases. Wat direct opvalt, is dat de cases een groot vernieuwingspotentieel bij private partijen laten zien, veel meer dan pessimisten die het NIMBY (Not In My Back Yard)-gedrag van burgers benadrukken, doen geloven, en óók als het gebieden betreft die veel verder reiken dan de grenzen van de eigen achtertuin. Agendering en uitvoering van de hier onderzochte initiatieven vergden een lange adem, creativiteit en aanpassingsvermogen. Alleen op die manier kon de benodigde goedkeuring of financiering verkregen worden. Waar een veel gestelde vraag vanuit overheden gaat over het 'creëren van draagvlak bij burgers' om 'implementatie van beleid' te bevorderen, brengen de voorbeelden eerder de actualiteit van het omgekeerde vraagstuk aan het licht: 'hoe kunnen overheden worden betrokken bij de realisatie van wensen van coalities van niet-overheden'?

In het hiernavolgende worden de resultaten van de studie aan de hand van de bovenstaande onderzoeksvragen samengevat.

### *Oorsprong van de initiatieven*

Op verschillende manieren komen de initiatieven voort uit een wens om ontwerp en beheer van een open ruimte nabij de stad anders te benaderen dan mogelijk is in het kader van het geldende beleid. In twee van de drie gevallen is er sprake van een zich al jaren voortslepende conflictsituatie. In het geval van de Polder van Biesland bestaat een impasse over de inrichting van een deel van de Polder als bosgebied. Dit plan is onderdeel van de plannen voor de realisatie van de Randstadgroenstructuur en Groenblauwe slinger. De boer en een natuurvrijwilliger zijn van mening dat zij zelf ook natuur en een aantrekkelijk gebied voor stadsbewoners kunnen realiseren, en vinden de aankoop van landbouwgrond voor bosontwikkeling niet nodig. In het geval van het Loonsche Land is er een conflict tussen de Efteling en natuurorganisaties over de bouw van vakantieverblijven. Tot en met de Raad van State wordt in het kader van het bestaande compensatiebeleid juridische strijd gevoerd over de schadelijke invloed van de bouw en de compensatieverplichtingen die daar volgens het beleid mee samenhangen. In de casus Grensschap is er niet één aanwijsbaar conflict, maar bestaat er ontevredenheid bij verschillende bewoners, ambtenaren en een bestuurder over het gebrek aan een samenhangende benadering voor de Westelijke stadsrand van Maastricht, een gebied dat tevens grenst aan de Belgische gemeenten Lanaken en Riemst. De initiatieven ontstaan, met andere woorden, niet in een beleidsvacuüm maar zijn er juist een reactie op.

Verder is juist het onderscheid overheidspartijen – private partijen in deze studie naar voren gekomen als een onderscheid dat nuancering behoeft. Vooral de ambtenaren die ‘in het veld’ actief zijn zetten zich actief in om de initiatieven verder te brengen. Dit laatste deden zij vaak in hun vrije tijd. Hun ‘dubbelrol’ wierp dikwijls vruchten af. Bijvoorbeeld toen de provinciale ambtenaar samen met de boer een serviceclub kennis liet maken met de polder van Biesland. Die zetten vervolgens een bredere burgerorganisatie op die op verschillende manieren menskracht mobiliseerden om het poldergebied te beschermen.

### *Interacties tussen initiatieven en gevestigd beleid (in termen van relaties tussen discours, actorencoalities, hulpbronnen en spelregels)*

Als we nu vanuit het perspectief van de relaties tussen discours, actorencoalities, hulpbronnen en spelregels naar de drie cases kijken vallen een aantal dingen op.

Ten eerste lijkt er veel mogelijk te zijn in termen van discourses en coalities. Nieuwe coalities vormen zich en verschillende discourses bestaan naast elkaar. Er is met andere woorden sprake van discursieve ruimte, een ruimte die wordt bevorderd door nieuwe coalities. In Biesland ontstaat,

naast het stevig verankerde sectorale natuur of 'groenstructuur' discours en het sterke interne markt discours, een andere benadering waarbij de kwaliteiten van het gebied als geheel centraal staan en waarbij landbouw, natuur en beleving van het gebied door stedelingen heel goed samengaan. Daarbij kan, in weerwil van de angst voor concurrentievervalsing, de boer betaald worden voor zijn natuurprestaties die bijvoorbeeld bestaan uit een gesloten kringloopbenadering op bedrijfsniveau. Discoursen en coalities zijn met andere woorden 'elastisch', zodat verschillende discoursen en coalities naast elkaar kunnen bestaan (en elkaar soms zelfs overlappen). De elasticiteit van spelregels en hulpbronnen blijkt in de cases echter aanzienlijk beperkter. Om verder te komen wordt de inhoud van de initiatieven op elementen aangepast om aansluiting te vinden bij geldende regels. Het Bieslandvoorbeeld laat dat het duidelijkste zien: in de uiteindelijke beschikking van de Europese Commissie, waarin goedkeuring wordt gegeven aan uitvoering van de maatregelen, zijn een aantal voorwaarden opgenomen die ervoor zorgen dat het initiatief voor een groot deel weer gaat lijken op het gevestigde beleid. Ook in de casus Loonsche Land wordt het denken in termen van de kwaliteit van het gebied als geheel, waarbij verschillende belangen met elkaar worden gecombineerd, weer vervangen voor het denken in termen van compensatiehectares. Daarmee wordt het initiatief weliswaar goedgekeurd in de beleidswereld, maar het 'nieuwe denken' krijgt daarmee niet de kans zich verder te verspreiden. In de casus Grensschap beperkt de nieuwe coalitie van initiatiefnemers zich vanaf het begin tot voorstellen waarvan zij de haalbaarheid gunstig inschatten. Wel is het denkbaar dat de manier van kijken van de Grensschappers, waarin 'stad' en 'land' in hun samenhang worden benaderd en waarbij de een de ander niet domineert, en die daadwerkelijk vorm krijgt in de kijkvensters of 'landmarks' een langere termijneffect met zich meebrengt dat in deze studie niet kon worden onderzocht. Het betekent dat enkele essenties van het oorspronkelijke idee geweld worden aangedaan. Er is daarmee sprake van een asymmetrie tussen elasticiteit van discoursen en actorencoalities aan de ene kant, en inelasticiteit van hulpbronnen en spelregels aan de andere kant. Belangrijk is dat daarmee de kansen van de initiatieven om in bredere context hun waarde te bewijzen aanzienlijk kleiner wordt, ook al is men met veel uithoudingsvermogen, inzet en durf in staat om in het gebied waar het initiatief genomen is resultaat te boeken.

### *Subpolitisering en depolitisering [depolitisering]*

Bezien in relatie tot de ideeën van Beck over subpolitisering zijn de onderzochte cases interessante voorbeelden. Ten eerste bleek al bij de analyse van de relatie tussen discoursen, actorencoalities, hulpbronnen en spelregels dat nieuwe coalities van actoren een nieuwe discursieve ruimte creëren waarin zij hun ideeën ontwikkelen en uitwerken. Die discursieve ruimte komt grotendeels tot stand op plaatsen buiten het formeel

representatieve stelsel. Overigens betekent dat niet dat de gemeenteraden of zelfs de Tweede Kamer geen enkele rol van betekenis spelen – soms geven ze de initiatieven op cruciale momenten een duwtje in de rug. Toch speelt een groot deel van de ideevorming zich af buiten deze formele plekken van ‘politieke wilsvorming’: aan de keukentafel van het boerengezin in Biesland, tijdens een excursie in de velden van het Grensschap of in een workshop op de golfbaan van de Efteling. Via een aantal symbolische acties vestigen de initiatiefnemers de aandacht op het gebied, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van koeien bij het tekenen van de overeenkomsten door de minister en de regionale bestuurders in Biesland of door middel van de ‘kijkvensters’ die de Grensschappers ontwerpen om bezoekers bepaalde kwaliteiten van het gebied te laten zien. Maar het meest opvallend is dat mensen zich organiseren, een eigen ‘taal’ ontwikkelen en nieuwe coalities vormen, om op die manier invloed uit te oefenen op inrichting en beheer van de drie gebieden.

De drie cases laten echter ook een kant zien die haaks lijkt te staan op de tendens van subpolitisering, namelijk ‘depolitisering’. Onder invloed van structurele condities staat de kern van de ideeën dikwijls niet meer centraal in de discussies. Deze structurele condities zijn Europeanisering – de ideeën voor één polder worden tot in detail en over lengte van jaren in Brussel besproken alvorens ze doorgang kunnen vinden! – de sectorale inrichting van het gangbare beleid, een groeiende afstand tussen beleidsambtenaren en ‘het veld’ en een sterke rol van formele regels die slechts zijdelings met de inhoud van de initiatieven te maken hebben. De discussies gaan echter bijvoorbeeld over het aanpassen van natuurdoeltypenkaarten (Loonsche Land), of over de rekensom die moet bepalen of er sprake is van concurrentievervalsende inkomenssteun (Biesland), of over de vergunningen die moeten worden verleend om de ‘landmarks’ te realiseren (Grensschap). Procedurele details voeren de boventoon, in plaats van waar het in de initiatieven wezenlijk om ging: de mogelijkheden van boeren om op een nieuwe manier natuur te beheren (Biesland), de kansen om bouw van recreatieverblijven en natuur samen te laten gaan (Loonsche Land), of de bevordering van de kwaliteiten van een gebied ‘als geheel’ door de relatie tussen stad en land te versterken (Grensschap). In het meest extreme geval, de casus Grensschap, versmallen de betrokkenen hun inzet bij voorbaat tot wat ze denken dat haalbaar is. In de andere gevallen wordt de inhoud van de initiatieven later tijdens het proces op elementen aangepast om aansluiting te vinden bij geldende regels. Deze inhoudelijke verandering betekent dat de initiatieven op de beleidsagenda’s worden getolereerd, maar ook dat fundamentele discussies uit de weg worden gegaan. Er is daarmee dus sprake van gelijktijdige insluiting (van de gewijzigde inhoud van de initiatieven) en uitsluiting (van de fundamentele vragen, bijvoorbeeld over de in de regels ingebakken scheiding natuur-

landbouw, stad-land, natuur-bouwen). De cases laten zien hoe sub-politsering en depolitsering gelijktijdig een rol spelen zodra een lokaal initiatief (van hoofdzakelijk private actoren), de confrontatie met gevestigd beleid aangaat. Vanuit die bevinding kan de subpolitseringstheorie genuanceerd worden. De fundamentele, en dus politieke lading van het vraagstuk wordt niet expliciet gemaakt, en het vraagstuk is daarmee slecht toegankelijk voor medebesluitvorming door, of zelfs simpelweg discussie met, private actoren. Hetzelfde blijkt uit het juridische jargon dat gaandeweg dominant wordt, de verschuiving van de inhoud van het initiatief in de richting van het gevestigde arrangement en het achterwege blijven van face-to-face contact. Deze depolitserende mechanismen zorgen voor met negatieve emoties geladen ervaringen bij degenen die op afstand staan van deze procedures.

De afstand tussen ambtenaren en de mensen in het veld, in het proefschrift samengevat met de term 'distantiation' of 'verafstandelijking', wil ik nog in het bijzonder noemen als factor van betekenis. Een algemeen toegepaste spelregel in beleidsministeries is dat ambtenaren regelmatig van positie veranderen. Dat nam in de Biesland-casus dermate drastische vormen aan, dat er steeds te weinig tijd was om vertrouwen op te bouwen. Anderzijds droegen ambtenaren, die wél gedurende de gehele periode 'op hun positie' bleven, in belangrijke mate bij aan de continuïteit van de pogingen de initiatieven verder te brengen. Zij maakten zich de eerste ideeën eigen, hielpen mee die verder te ontwikkelen en 'uitvoeringsgereed' te maken en staken er hun handen voor in het vuur, soms tegen weerstand van collega's in. Hetgeen gebeurde is daarom niet alleen samen te vatten in termen van inhoud en organisatie. Het heeft ook te maken met persoonlijke betrokkenheid, vertrouwen, identiteit. Daar waar er wel contact was wierp dit contact vruchten af voor het verder brengen van het initiatief. Belangrijke uiteindelijke beslissingen werden echter meestal genomen door ambtenaren die de veldsituatie niet kenden, soms zelfs in Brussel of Den Haag. Soms leverde de frequente 'wisselingen van de wacht' grote frustraties op bij de initiatiefnemers, omdat zij keer op keer in een nieuwe relatie moesten investeren. Een gevoel van 'not invented here' verhinderde bovendien dat kennis over het idee werd overgedragen binnen de organisatie. Het huidige beleid van frequente wisselingen van functies is problematisch als overheden interactieve beleidsvorming een tweerichtingsverkeer willen laten zijn, waarbij initiatieven ook van niet-overheden kunnen komen.

### *Uithoudingsvermogen, vertrouwen, empathie en andere sociaal-relatieve factoren*

Dat de initiatieven (ondanks alles) resultaat boeken (en ook al was de inhoud deels in de richting van het gevestigde beleid verschoven), heeft voor een groot deel te maken met een dimensie die in deze samenvatting



nog niet uitdrukkelijk is genoemd. Uithoudingsvermogen, vertrouwen, empathie verwijzen naar iets dat wellicht als 'menselijke hulpbron' gedefinieerd zou kunnen worden, of als eigenschap van de actordimensie. Toch verdienen deze sociaal-relatieve factoren naar mijn mening speciale aandacht. Het vertrouwen dat kon ontstaan in het werkelijke contact tussen mensen, terwijl ze 'in het veld' een gevoel bij een plek konden ontwikkelen, zorgde ervoor dat gebouwd kon worden aan duurzame relaties. De cases laten verschillende situaties zien waarin persoonlijk contact op basis van wederzijds vertrouwen ook na moeizame confrontaties weer vervolgd werd. Het vertrouwen dat ontstaat als gevolg van intensieve samenwerking, het doorzettingsvermogen, de vaardigheid om te gaan met conflicten, de empathie die kan groeien door de face-to-face contacten maken het voor de betrokkenen prettig om 'ervoor te gaan' en niet vroegtijdig het bijltje erbij neer te gooien. Dikwijls ontstaat er een persoonlijke band. De gedeelde teleurstellingen, het plezier, de machteloosheid of juist het gevoel van gezamenlijke kracht motiveerden deelnemers om door te zetten. Echter, zodra de kans op ruimte voor beleidsvernieuwing voor de lokale initiatieven groeit, verschuift de discussie naar andere voornamelijk juridische en rekenkundige niveaus, die ver afstaan van wat er speelt in het veld. Ook fysiek wordt het contact minder, ook al wordt vanuit de regio het belang van het 'echte' contact keer op keer herhaald. In de loop van het proces vraagt het van de initiatiefnemers steeds meer creativiteit hun informele 'spelregel' over contact met 'het veld' daadwerkelijk uitgevoerd te krijgen.

Om processen van beleidsvernieuwing beter te kunnen begrijpen, moet daarom nadrukkelijk ook de sociaal-relatieve factoren worden bekeken en waar mogelijk meebeleefd.

### *Onze eigen positie als gecontracteerde onderzoekers*

Dikwijls wordt het onderzoek van kennisinstituten in verband gebracht met legitimering van beleid. De cases laten zien dat ook initiatiefnemers met ideeën voor vernieuwing van beleid 'contractonderzoekers' inzetten om hun ideeën verder te brengen. Acceptatie van het gegeven dat kennis op verschillende manieren, door verschillende partijen, strategisch wordt ingezet om een belang kracht bij te zetten is van belang om de mogelijke invloed van die kennis te kunnen duiden en er gewetensvol mee om te kunnen gaan. We kunnen er als onderzoekers voor kiezen de kennis van lokale actoren centraal te zetten en te combineren met onze eigen inzichten. Door de dialoog met gevestigd beleid op te zoeken faciliteert het onderzoek zo dat meerdere alternatieven bediscussieerd worden. Dat dit niet altijd eenvoudig is blijkt uit de gepresenteerde cases. En paradoxaal genoeg leidde ook de inzet van onze kennis voor het private initiatief deels tot het reproduceren van het bestaande beleid doordat de initiatieven

werden omgezet naar de gangbare beleidstaal en –procedures om zodanig gerealiseerd te kunnen worden. Een lastig dilemma dient zich aan: de verschuiving naar de gangbare beleidstaal leidde tot agendering van de vernieuwing, maar transformeerde deze tegelijkertijd, op een niet altijd even zichtbare manier. Het is een belangrijk onderwerp dat aandacht vergt en vervolgonderzoek.

*Tot slot – ruimte voor beleidsvernieuwing*

Het is voor het onderzoek van groot belang lokale initiatieven die nog niet zijn ‘neergedaald’ in gevestigd beleid actief op te zoeken. Het lokale innovatieve vermogen lijkt immers groot te zijn, maar de vertaling van dat vermogen naar publieke discussie over een mogelijke verrijking van overheidsbeleid blijft achter. In die zin is er niet alleen sprake van sub-politisering, maar ook van depolitisering. Deze studie verheldert gedeeltelijk waarom dit zo is. De ruimte voor beleidsvernieuwing zit vooralsnog vooral in de discursieve ruimte die gecreëerd wordt door nieuwe actoren-coalities. Van bredere uitstraling naar een heroverweging van regels en hulpbronnen lijkt echter nog nauwelijks sprake te zijn. Daarbij zouden bovendien de volgende vragen over de condities, waarin ruimte voor beleidsvernieuwing tot stand kan komen, onderwerp van discussie moeten zijn:

- Leidt een grote afstand tot ‘het veld’, en het beleid ambtenaren vaak van positie te laten veranderen, tot gebrek aan politieke discussie over de essenties van een lokaal initiatief ten opzichte van gevestigd beleid?;
- als vertrouwen, empathie en uithoudingsvermogen voornamelijk van de grond komt in situaties met ‘echt contact’ wat is daarvan dan de betekenis voor een beleid van ‘sturen op afstand’?;
- als een verschuiving van de inhoud van een lokaal initiatief in de richting tot gevestigd beleid de randvoorwaarde vormt voor realisering van het initiatief, wat is daarvan dan de betekenis voor het karakter van de ruimte voor beleidsvernieuwing en de aard van interactieve beleidsvorming (als eenrichtings- of tweerichtingsverkeer) en is dat wenselijk?;
- hoe kan het aanzienlijke lokaal innovatief potentieel dat in deze studie werd aangetroffen bredere beleidsimplicaties genereren?;
- hoe kan bij een toenemend belang van de Europese regelgeving, dat een eigen, specifieke discursieve lading heeft, ruimte blijven bestaan voor deliberatie over de inhoud op lokaal niveau?

Onderzoek, beleid en praktijk zouden van dit soort vragen veel vaker en in dialoog een punt van moeten maken. Op die manier kan een brug gebouwd worden tussen de lokale ideeënrijkdom en het gevestigde beleid, die nu nog teveel aparte werelden zijn.



