

Niels van den Eeden
Tjeerd de Groot

Mededeling 562

BESTUURLIJKE PROBLEMEN IN VOGELVLUCHT

De problematiek van bestuurders in het landelijk gebied

Juni 1996



LEI-DLO L27-562
EXEMPLAAR 8
MLV:

Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO)
Afdeling Structuuronderzoek

REFERAAT

BESTUURLIJKE PROBLEMEN IN VOGELVLUCHT; DE PROBLEMATIEK VAN BESTUUR- DERS IN HET LANDELIJK GEBIED

Eeden, Niels van den en Tjeerd C. de Groot (red.)

Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO), 1996

Mededeling 562

ISBN 90-5242-348-2

72 p., tab., bijl.

Velen hebben de mond vol van bestuurlijke problemen, maar wat zijn deze problemen precies en wie heeft ze? Dit verslag biedt een overzicht van praktische bestuurlijke problemen in het landelijk gebied zoals die bij verschillende bestuurders leven. Tijdens een studiemiddag is een door LEI-DLO verrichtte inventarisatie van problemen met bestuurders besproken en is een eerste stap gezet naar systematisch bestuurskundig onderzoek.

Methodologie/Kwalitatief onderzoek/Bestuurskunde/Onderzoeksagenda/Landelijk gebied/Plattelandvernieuwing/Strategisch beleid/Participatieve planning/Workshop

Omslagfoto: Geesje Wijnen

Overname van de inhoud toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

INHOUD

	Blz.
WOORD VOORAF	5
SUMMARY	7
1. INLEIDING	9
2. DE BELEIDSWERELD AAN HET WOORD: EEN ZOEKTOCHT NAAR BESTUURLIJKE PROBLEMEN IN HET LANDELIJK GEBIED	11
2.1 Toenemende maatschappelijke verwevenheid	11
2.2 Bestuurlijke verwevenheid	12
2.3 Bestuurlijke problemen als werkelijkheidsconstructie	13
2.4 Openbaar bestuur als <i>black box</i>	15
2.4.1 Probleemdefiniëring	15
2.4.2 Democratische legitimiteit	16
2.4.3 Formulering van doelen	17
2.4.4 Tegenstrijdige doelen	18
2.4.5 Aard en vormgeving beleidsinstrumentarium	18
2.4.6 Hantering beleidsinstrumentarium	19
2.5 Openbaar bestuur als <i>inter-organisatorisch complex</i>	21
2.5.1 Doorwerking van beleid	21
2.5.2 Onduidelijke bestuurlijke en beleidsmatige randvoorwaarden	22
2.5.3 Bestuurlijke onbetrouwbaarheid	24
2.6 Openbaar bestuur als <i>intern organisatievraagstuk</i>	26
2.6.1 Niveau van besluitvorming	26
2.6.2 Afstemming tussen afdelingen	27
2.6.3 Samenwerking tussen afdelingen	29
2.6.4 Vertegenwoordiging	30
2.7 Conclusie	31
3. DE BESTUURLIJKE AANPAK IN OVERIJSSSEL	35
4. GROEPSDISCUSSIE OVER BESTUURLIJKE PROBLEMEN	38
4.1 Groep 1	38
4.2 Groep 2	40
4.3 Groep 3	42
4.4 Conclusie	44

	Blz.
5. STUREN IN DE ONGEKENDE SAMENLEVING: EEN ONDER- ZOEKSAGENDA	46
5.1 Drie bestuurlijke dilemma's	47
5.1.1 Samenhang en flexibiliteit	47
5.1.2 Consensus en daadkracht	47
5.1.3 Centrale en lokale legitimiteit	48
5.2 Omgaan met dilemma's	48
5.2.1 Strategisch management	49
5.2.2 De Fuikmethode van plattelandsvernieuwing	50
5.4 De rol van de onderzoeker	53
5.5 Onderzoeksagenda bestuurlijke effectiviteit	55
LITERATUUR	57
BIJLAGEN	63
1 Methoden en technieken	64
2 Organisatorische structuur van beheer van natuur, bos en landschap in Overijssel	66
3 Respondenten van onderzoek "de wereld aan het woord"	68
4 Deelnemers studiemiddag	69
5 Achtergrondgesprekken voor strategisch expertise onderzoek naar bestuurlijke problematiek in het landelijk gebied	70
6 Afkortingen	71
OVER DE AUTEURS	72

WOORD VOORAF

Op vrijdag 12 januari 1996 organiseerde LEI-DLO een studiemiddag die in het teken stond van een zoektocht naar bestuurlijke problemen in het landelijk gebied. Bestuurders en wetenschappers uit diverse disciplines kwamen bijeen om hun ideeën en oplossingen over dit onderwerp te confronteren. Het bleek dat het niet mogelijk was om het probleem te benoemen, maar dat de definitie van het probleem samenhangt met de positie van de bestuurder. Dit inzicht heeft een belangrijke implicatie voor onderzoek. Als bestuurlijke problemen aan posities gebonden blijken, geldt hetzelfde voor kennis daarover: de oplossing voor de ene betrokkene is het probleem voor de andere. Kennis zal dus aandacht moeten besteden aan de politiek-bestuurlijke omgeving. Met bestuurskundig onderzoek voorziet LEI-DLO in de toegenomen behoefte aan kwalitatief onderzoek. Door samenwerking met de vakgroep bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden, zal dit onderzoek kunnen balanceren op de grens van wetenschap en praktijk. Hiervan verwachten we een sterke meerwaarde. De auteurs van dit verslag werken tevens samen met het Staring Centrum in het project strategische expertise-ontwikkeling bestuurskunde (SEOBES). De initiatieven die reeds vanuit dit project zijn ondernomen, vervullen ons met goede hoop over bestuurskundig onderzoek bij de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO). Verder hopen wij dat een interactie tussen bestuurders en bestuurskundig onderzoekers zoals in de interviews en de studiemiddag ook in de toekomst op dezelfde constructieve en inspirerende wijze mag plaatsvinden.

Aan het onderzoek werkte een groot aantal personen mee. Hen en met name de geïnterviewden en de deelnemers aan de studiemiddag, willen we bij deze bedanken voor hun waardevolle bijdrage. De heer Kemperman, die hoofdstuk 3 heeft geschreven, bedanken wij voor zijn praktische visie met hoge illustratieve waarde.

Rijksuniversiteit Leiden



J. de Vries

Leiden/Den Haag, juni 1996

Landbouw-Economisch Instituut
(LEI-DLO)



L.C. Zachariasse, directeur

SUMMARY

This is a report of a seminar on problems of rural public administration. It appeared to be very difficult to point out *the* problem. Problems seem to depend on the position and view of the administrator. The adage 'where you stand depends on where you sit' seemed to be very much alive. Although the problems have an element in common - opposite interests and land claims from different sectors - this conclusion has many implications for research. Research should be very sensitive to the context of administration: if the problem is tied to the context, then the same is true for solutions.

During the seminar, the researchers of the Agricultural Economics Research Institute (LEI-DLO) initiated a workshop with lectures for practitioners and scientists. These lectures and the results of the workshop form the body of this report. The first chapter gives insight into the view of eighteen practitioners on problems of rural public administration. These views are structured according to the implicit frames of the interviewees: public administration as a black box, as organizational complex and as internal questions. From the first frame problems are defined in terms of administrative legitimacy, ends and means. From the second frame problems are spoken of in terms of implementation and public-administrative conditions. In the third view, coordination problems come to the fore. During the workshop, the participants were asked to reflect on their problems and to give an indication of their priorities. Their problems ranged from role conflicts, organizational cultures, differences of interest, formulation of interests, and mandate problems to problems of policy instruments. Problems concerning policy instruments were very prominent in their view.

This report ends with a research agenda. This is not an agenda in the traditional sense but a reflection on the position of knowledge from the paradox that although we know more and more about society, it is becoming increasingly difficult to use this knowledge effectively. Within this context, researchers will not only function as experts, but also as anthropologists, facilitators and translators. Researchers must be explicit about their argumentations, their frames and must be sensitive to the public-administrative context. This way of thinking is illustrated with two examples of solutions to dilemmas administrators face: strategic management and participative planning. The report concludes with the notion that public administrative research can be a good supplement to technical or economic DLO research. By combining these insights, the relevance of DLO research for public policymakers will grow.

1. INLEIDING

Het Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) heeft een belangrijk initiatief genomen. Met het aannemen van twee bestuurskundigen wordt zichtbaar gemaakt dat het instituut in toenemende mate aandacht wil schenken aan bestuurlijke problemen. Tot nu toe was dat binnen de LNV-sector een ondergeschoven kindje. Terwijl de sector uitstekende bestuurders voortbracht, werd er weinig aandacht besteed aan de wetenschappelijke benadering van bestuurlijke problemen. LEI-DLO heeft nu de bestuurlijke problematiek van het landelijk gebied als speerpunt gekozen en werkt daarbij samen met het Staring Centrum (SC-DLO) in Wageningen en de vakgroep Bestuurskunde van de Rijks Universiteit Leiden.

De LNV-sector heeft zich de afgelopen jaren tot een belangrijke veldspecialisatie binnen de bestuurskunde ontwikkeld. Verschillende bestuurskundige theorieën zijn getoetst aan ontwikkelingen binnen deze sector en op basis van empirisch onderzoek genuanceerd of verworpen. De aandacht is daarbij naar verschillende thema's uitgegaan. Aanvankelijk lag de nadruk op de studie van landbouworganisaties als belangengroepen en de kenmerken van de neocorporatistische overlegstructuur in de landbouw- en visserijsector. De laatste tijd wordt er veel onderzoek verricht naar de landbouw als beleidsgemeenschap (policy community) en de veranderingen die daarin optreden door de opkomst van het milieuvraagstuk en het restrictieve landbouwbeleid.

Belangrijke onderwerpen voor toekomstig bestuurskundig onderzoek zijn:

- de integratie van landbouw- en natuurvraagstukken waarbij met name de beleidsmatige en organisatorische vertaling van deze integratie van belang is;
- de relaties tussen het internationale, het nationale en het lokale bestuursniveau;
- het uitvoeren en het handhaven van LNV-beleid op het lokale niveau.

Het thema bestuurlijke problematiek van het landelijk gebied is een onuitputtelijke bron van inspiratie om deze onderzoeksthema's aan te pakken en nader te concretiseren. De eerste stappen in deze richting zijn door de onderzoeksgroep gezet door het organiseren van een studiedag over de bestuurlijke problematiek van het landelijk gebied. Wetenschappers, bestuurders en ambtenaren wisselden over deze problematiek ideeën uit. De LEI-DLO-onderzoekers hielden op die dag korte presentaties die in dit verslag nader zijn uitgewerkt. Daarin kiezen zij voor een kwalitatieve onderzoeksbenadering.

In hoofdstuk 2 vertellen 19 bestuurders verhalen over bestuurlijke problemen. Naar aanleiding hiervan wordt de conclusie getrokken dat geen eendui-

digheid bestaat over de vraag wat we onder bestuurlijke problematiek kunnen verstaan. De centrale stelling van dit hoofdstuk is dat een bestuurlijk probleem geen objectief gegeven is, maar een sociale constructie. Desondanks valt er iets gemeenschappelijks aan bestuurlijke problemen te onderkennen. In dit hoofdstuk wordt hierover gezegd:

"Op basis van dit onderzoek kan worden gesteld dat tegengestelde belangen het belangrijkste kenmerk is van bestuurlijke problemen. Dit betekent dat een probleem als bestuurlijk kan worden gekarakteriseerd als op een of andere wijze botsende belangen tussen actoren een rol spelen."

Deze kern van bestuurlijke problemen komt met name tot uitdrukking in de bijdrage aan dit verslag vanuit de provincie Overijssel. Deze bijdrage toont ons de ervaringen met gebiedsgericht beleid in Overijssel en de noodzaak om de tegengestelde belangen tussen zowel rijks- en provinciale overheid als tussen de provincie en de overige betrokkenen goed op elkaar af te stemmen. Na deze bijdrage volgt een verslag van de kern van de studiemiddag, waarin bestuurders in groepen discussieerden over de voor hen belangrijkste problemen en daar tevens een voorbeeld van gaven.

Aan het slot van de bijdrage komen de onderzoekers weer aan het woord. Met behulp van de sociaal-constructivistische benadering formuleren zij een onderzoeksagenda. Dit is geen agenda in de letterlijke betekenis, maar eerder een beschouwing over de positie van kennis in de hedendaagse maatschappij en de rol van de onderzoekers in het genereren daarvan. De onderzoekers formuleren een drietal dilemma's voor bestuurders in het landelijk gebied en geven voorbeelden van mogelijke bestuurskundige oplossingen daarvoor.

De sociaal-constructivistische benadering van de auteurs is duidelijk en kritisch ten opzichte van benaderingen die bestuur louter opvatten als bestuurshandelingen: de uitvoering van beleid of het nemen van beslissingen. Ook wijkt deze benadering af van de sterk technische of economische invalshoek bij DLO. Duidelijke meerwaarde kan ontstaan door de kwalitatieve bestuurskunde te koppelen met die onderzoeksvelden waar DLO van oudsher sterk in is. Dit zal de beleidsmatige relevantie van die onderzoeksvelden alleen maar versterken. Om een voorbeeld te geven, over de visserij als bestuurlijk probleem bestaan verschillende opvattingen. Maar daarnaast is het met een redelijke mate van waarschijnlijkheid mogelijk iets te zeggen over de omvang van de vissersvloot, het aantal controlemaatregelen van de Algemene Inspectie Dienst, het aantal uitgedeelde boetes en de schepen die op basis van berekeningen gebruik zullen maken van een saneringsmaatregel.

Het Landbouw-Economisch Instituut lijkt de aangewezen plek om een dergelijke koppeling tussen kwalitatieve en kwantitatieve benaderingen tot stand te brengen.

2. DE BELEIDSWERELD AAN HET WOORD: EEN ZOEKTOCHT NAAR BESTUURLIJKE PROBLEMEN IN HET LANDELIJK GEBIED

Bestuurskundig onderzoek begint bij het probleem. Vaak is het echter niet duidelijk wat er nu aan de hand is. Zo ook met het landelijk gebied, oftewel het niet-verstedelijkte gebied in Nederland. Velen roepen dat het anders moet, maar in de geluiden lijkt weinig consistentie te bespeuren. Dit is niet erg verwonderlijk, gezien het feit dat alle betrokkenen een andere positie bekleeden en vanuit die plaats de problematiek benoemen. Wel lijkt in toenemende mate sprake te zijn van verwevenheid van maatschappelijke problemen en een zo groot aantal bestuurlijke organisaties dat het lijkt alsof zij over elkaar heen tuimelen. Binnen deze context spelen ruimtelijke claims en tegengestelde belangen een grote rol. In één zin: het bestuur is zelf het probleem. Opvallend is dat in de praktijk niet of nauwelijks wordt stilgestaan bij vragen als: wat verstaat men onder bestuurlijke problemen, wie heeft deze problemen, wanneer worden deze problemen manifest en waarom dienen ze te worden aangepakt? Volgens Dunn (1994, p.148) is de beantwoording van deze vragen een belangrijke taak van de beleidsonderzoeker. Zo kan worden vermeden dat een beleidsvoerder vervalt in het maken van een "fout in de derde soort". Dit wil zeggen: het aanpakken van problemen die verkeerd geformuleerd of de moeite van het oplossen niet waard zijn (zie Koppenjan, 1991). Deze bijdrage vormt de eerste stap in het benoemen van de problematiek. Om de probleemdefinities van de bestuurders te ordenen, presenteren we een drietal visies op openbaar bestuur. Binnen deze visies heeft het onderzoek een sterk inventariserend en exploratief karakter. Dit wil zeggen dat vooraf geen mogelijke theoretische verbanden zijn verondersteld en dat de onderzoekers met een open blik de beleidswereld zijn ingetrokken om de ervaringen van bestuurders en beleidsmakers op te tekenen. Deze ervaringen zijn zoveel mogelijk letterlijk weergegeven.

2.1 Toenemende maatschappelijke verwevenheid

De laatste jaren is sprake van een toenemende verwevenheid van maatschappelijke problemen in het landelijk gebied. Dit betekent dat het ene probleem niet kan worden opgelost, zonder dat ook iets wordt gedaan aan het probleem dat er mee samenhangt, en het probleem dat daar weer mee samenhangt. Overheden zijn daarom in toenemende mate genoodzaakt om plannen te maken die gericht zijn op de oplossing van een veelheid aan maatschappelijke problemen. Deze problemen zijn vaak sterk verbonden met ruimtelijke ontwikkelingen. De meest in het oog springende ruimtelijke ontwikkeling van de afgelopen jaren is de verstedelijking van het landelijk gebied. Wie de kaart van Nederland vlak na de Tweede Wereldoorlog vergelijkt met de huidige, ziet dat

grote delen van het landelijk gebied de afgelopen 50 jaar zijn opgeofferd aan de woningbehoeften van de Nederlandse bevolking. Sommigen spreken niet eens meer over het *landelijk gebied*; zij hanteren het begrip *urban field* om aan te geven dat de open ruimten die in Nederland voorkomen niet veel meer zijn dan eilanden in een grote zee van huizen, wegen en bedrijfsterreinen. Het paradoxale van deze ontwikkeling is dat het landelijk gebied, dat van oudsher wereldwijd wordt geassocieerd met grootse ruimten en uitgestrekte vlakten, in Nederland is geworden tot een gebied dat voor een belangrijk deel ruimtelijk in de knel zit. De actoren die zich in dit gebied begeven, hebben eigen strategieën en doelstellingen. Deze zijn er op gericht zoveel mogelijk ruimte te reserveren voor de behoeften van de eigen sector; de recreatiesector wil meer ruimte om aan de groeiende vraag naar recreatie en toerisme te voldoen, de natuurbescherming om de verslechtering van het natuurlijk milieu tegen te gaan, de ANWB om het fileprobleem aan te pakken, de landbouw om een extensievere bedrijfsvoering te voeren en het lokale bestuur om meer woningen te bouwen.

2.2 Bestuurlijke verwevenheid

Met de toenemende afhankelijkheid van maatschappelijke problemen is de verwevenheid van bestuurlijke organisaties in het landelijk gebied groter geworden. Deze bestuurlijke verwevenheid werd door een respondent als volgt getypeerd:

"Waar je ook in het landelijk gebied een ontwikkeling in gang wilt zetten, overal stuit je op een grote grijze bal aan instituties. Van provincies en gemeenten tot waterschappen en plaatselijke belangenclubs. De dichtheid van bestuurlijke instituties in het landelijk gebied is enorm."

Een andere respondent formuleerde het als volgt:

"In het landelijk gebied zijn veel mensen, die werkzaam zijn bij veel bestuurlijke organisaties, actief op dezelfde vierkante millimeter."

De bestuurlijke verwevenheid in het landelijk gebied heeft vaak tot gevolg dat besluitvormingsprocessen soms eindeloos lang duren. Een voorbeeld hiervan is de ruimtelijke situering van de camping Nieuwe Prinsenhoeve in de gemeente Nieuw Haarstede in Zeeland. Deze camping, die op het eiland Schouwen-west ligt, is midden in een natuurgebied gelegen. Het rijk en de provincie Zeeland ervaren dit als probleem, omdat het beleid er op is gericht grote aaneengesloten natuurgebieden te creëren. Dit heeft er toe geleid dat de provincie, in samenwerking met andere plaatselijke actoren, zich ten doel heeft gesteld deze camping naar een andere locatie in de buurt - waar meerdere recreatieve activiteiten plaatsvinden - te verplaatsen. De provincie Zeeland is hier, naar eigen zeggen, al tien jaar mee bezig. Dit is een enigszins vreemde situatie als hierbij wordt bedacht dat de campingeigenaar in principe bereid is mee te

werken aan de verplaatsing van zijn camping. Toch hebben de bestuurlijke instituties die hierbij zijn betrokken - door onderlinge afstemmingsproblemen - niet tot overeenstemming kunnen komen over de verplaatsing van de camping. Een van de respondenten verwoordde op treffende wijze het bestuurlijk onvermogen om dit relatief eenvoudige probleem op te lossen:

"De ene keer zijn de budgetten van LNV beschikbaar, maar als je dan aan het werk gaat om deze aan te wenden, dan blijken ze twee maanden later opeens niet meer beschikbaar te zijn. Als je dan weer een andere pot hebt gevonden, en de mogelijkheid lijkt aanwezig te zijn om deze - na veel heen en weer gepraat - aan te wenden, dan blijken er opeens weer bepaalde voorwaarden aan vast te zitten die niet van toepassing zijn op het probleem, zodat je weer opnieuw kan beginnen. De volgende keer, als weer een andere geldpot beschikbaar is, heeft de provincie geen geld. En als dan uiteindelijk allerlei creatieve oplossingen zijn bedacht om geld uit verschillende potjes bij elkaar te sprokkelen, dan werkt de campingeigenaar weer niet mee. Zo is er altijd wel wat. Het eind van het liedje is dat de camping nog steeds niet is verplaatst, terwijl er wel scheppen met geld tegenaan zijn gegooid om het bestuur op een lijn te krijgen."

Met de toenemende verstrengeling van taken en bevoegdheden van bestuurlijke instituties is de bestuurlijke onmacht in het landelijk gebied sterk toegenomen. Dit is niet onopgemerkt voorbijgegaan aan bestuurders en beleidsmakers. Zij zijn zich er steeds meer van bewust dat bestuurlijke structuren, opgericht om de problemen in het landelijk gebied aan te pakken, meer en meer zelf een probleem aan het worden zijn. In het rapport *Sturing op Maat* wordt hierover het volgende gezegd:

"De nadruk (in het landbouwmilieubeleid, redactie) lag op wet- en regelgeving, veelal via middelvoorschriften. Door de aard en inhoud van het beleid werden ondernemers nauwelijks gestimuleerd zelf initiatieven te ontplooiën. Strijd binnen en tussen overheden en tussentijdse interventies door politici resulteerden in een onduidelijk en steeds veranderend beleid. Een voortvarende aanpak van de problematiek bleef achterwege. (Min. van LNV, 1994, p.4)."

2.3 Bestuurlijke problemen als werkelijkheidsconstructie

Een van de eerste constatering bij het afnemen van de interviews was, dat de wijze waarop respondenten aankijken tegen de bestuurlijke werkelijkheid van invloed is op de manier waarop zij bestuurlijke problemen definiëren. In de bestuurskunde kennen we dit als het bekende adagium *"where you stand depends on where you sit"* (Allison, 1971). Om de wijze waarop bestuurders hun problemen zien te ordenen, onderkennen we drie benaderingen.

De eerste is *"openbaar bestuur als black box"*. Deze benadering gaat ervan uit dat het openbaar bestuur een systeem is, dat als een geheel dient te worden bestudeerd. Wat zich binnen dit systeem afspeelt, is niet duidelijk en voor de onderzoeker niet relevant. De veronderstelling die hieraan ten grond-

slag ligt, is dat het bestuur een eenheid vormt en op geïntegreerde wijze naar buiten treedt. Het kent dus een eenduidige structuur en een homogene cultuur. Beleidsmakers die door deze bril kijken, zijn geneigd de problemen van het bestuur in relatie met de samenleving te definiëren.

De tweede manier van kijken noemen we "*openbaar bestuur als inter-organisatorisch complex*" (vergelijk Toonen, 1990). In deze benadering wordt het openbaar bestuur als een conglomeraat van organisaties gezien dat op tal van punten uiteenlopende werkelijkheidsvisies en belangen heeft en verschillende, deels conflicterende, doelen nastreeft. Wie op deze manier naar het openbaar bestuur kijkt, definieert bestuurlijke problemen vooral als problemen binnen het openbaar bestuur, c.q. problemen tussen verschillende bestuurlijke instituties.

Aan de derde benadering, die "*openbaar bestuur als intern organisatievraagstuk*" wordt genoemd, ligt dezelfde veronderstelling ten grondslag als bij de tweede benadering, namelijk dat het bestuur niet zozeer een eenheid is, als wel een organisatieverband dat wordt gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan instituties. De laatste benadering verschilt van de voorgaande, in de zin dat een bestuurlijke institutie niet als eenheid wordt gezien. De analyse-eenheid is de afdeling van de organisatie, bijvoorbeeld een directie van een ministerie.

Uit de interviews bleek dat de meeste respondenten openbaar bestuur als een *black box* of als *inter-organisatorisch complex* zien. Wel gebruiken ze deze benaderingen voortdurend door elkaar heen. Ook bleek dat beleidsvoerders die op nationaal niveau werkzaam zijn, het meest de *black-boxbenadering* hanteren en beleidsvoerders die op regionaal niveau werkzaam zijn, de *inter-organisatorische benadering*. De belangrijkste reden hiervoor lijkt te zijn dat bestuurlijke organisaties die op provinciaal of gemeentelijk niveau actief zijn, meer afhankelijk zijn van de medewerking van het nationale bestuur dan omgekeerd. De laatste zienswijze kwam weinig naar voren. Dit kan twee redenen hebben. De eerst is dat de respondenten het begrip "bestuurlijke problematiek" niet associëren met interne organisatorische problemen. Zo zei een burgemeester:

"Als men het heeft over de bestuurlijke problematiek, dan zeg ik: dat speelt zich niet af in de kleine gemeenten, maar in de grote steden, zoals Almelo, Hengelo, Enschede, Deventer en, dadelijk ook, Zwolle. De bestuurlijke problematiek heeft vooral te maken met de problemen van de steden, het niet meer kunnen uitbreiden op eigen grondgebied. Het probleem is eigenlijk dat de problemen van de grote steden in het landelijk gebied worden gedropt."

De tweede, meer praktische, reden zou kunnen zijn dat respondenten niet graag de vuile was willen buitenhangen. Zo zei een andere burgemeester:

"Want als u het heeft over bestuurlijke problemen in mijn gemeente, dan moet ik u tot mijn grote geluk zeggen dat deze binnen onze gemeente niet aanwezig zijn."

Wie door de *Black-boxbenadering* naar de bestuurlijke werkelijkheid kijkt, stuit op andere problemen dan wie dat doet door de twee andere benaderingen. Dit houdt in dat een probleem geen objectief gegeven is, maar een *sociale constructie*. Wat voor de ene actor een probleem is, hoeft dit voor een andere niet te zijn. Volgens Hoogerwerf zijn twee factoren van invloed op de vraag waarom een bepaalde situatie de ene keer wel en de andere keer niet een probleem is (Hoogerwerf, 1987). In de eerste plaats betreft het de maatstaven die actoren hanteren. Wie hoge eisen stelt, zal eerder teleurgesteld zijn dan iemand die dit niet doet. Daarnaast gaat het om de werkelijkheidsvoorstellingen van actoren. Een situatie kan door verschillende mensen op een andere wijze worden geïnterpreteerd. Probleemdefiniëring is dus geen neutraal, maar een politiek proces, in de zin dat waarden en normen een centrale rol vervullen.

2.4 Openbaar bestuur als *black box*

Ervan uit gaande dat probleemdefiniëring een subjectieve aangelegenheid is, wordt de vraag relevant wat de geïnterviewde beleidsvoerders als bestuurlijke problematiek definiëren. Problemen van beleidsvoerders, die door de *black-box* bril naar de werkelijkheid kijken, hebben te maken met maatschappelijke problemen, doelen (beleid) en beleidsinstrumenten. In tabel 2.1 zijn ze op een rijtje gezet.

Tabel 2.1 *Bestuurlijke problemen volgens de black-boxbenadering*

Bestuurlijke problemen:

- probleemdefiniëring
 - democratische legitimiteit
 - formulering van doelen
 - tegenstrijdige doelen
 - aard en vormgeving beleidsinstrumentarium
 - hantering beleidsinstrumentarium
-

2.4.1 Probleemdefiniëring

Burgers hebben een bestuur ingesteld om maatschappelijke problemen aan te pakken, en als dat niet lukt, te beheersen. Deze problemen zijn niet statisch, maar veranderen voortdurend van aard en vormgeving; bestuurders hebben vaak de grootste moeite om tijdig kennis te nemen van deze veranderingen. Zeker in de huidige samenleving, waar - door de individualisering en technologische innovaties - de maatschappij steeds sneller verandert, is het voor bestuurders niet altijd even gemakkelijk om kennis te nemen van de veranderende probleempercepties van burgers. Zo ook in het landelijk gebied. In een ge-

meente in Noordwest-Overijssel en bestaand uit meerdere kernen, heeft men dit verschijnsel ook onderkend. De gemeenteraadsleden van deze gemeente begonnen het de afgelopen jaren steeds meer als een probleem te ervaren dat ze niet goed wisten wat leefde bij de burgers uit de verschillende gemeentekernen.

Dit is de reden dat deze gemeente vorig jaar is begonnen met het opstellen van stads- en dorpsplannen. De idee was dat de gemeenteraad gezamenlijk met de bewoners uit de verschillende kernen plannen zou opstellen om de belangrijkste problemen, zoals die door de bewoners werden gedefinieerd, aan te pakken. Concreet betekende dit dat in twee kernen een aantal bevoegdheden is gedecentraliseerd naar de verenigingen van plaatselijk belang. Deze bevoegdheden hadden betrekking op zaken als: openbaar groen, voorzieningen in het kader van sport en recreatie, leefbaarheid, verkeersdrempels en trottoirtegels. Maar uit de reactie van een van de bestuurders blijkt dat de resultaten van deze experimenten ook weer een nieuw bestuurlijk probleem hebben gecreëerd. Dit werd door een bestuurder als volgt geformuleerd:

"Het probleem waar je mee te maken krijgt als je stads- en dorpsplannen opstelt, is dat het bij de besluitvorming over deze plannen niet altijd gemakkelijk is om de prioriteiten op een goede manier te stellen. Als wij als gemeenteraad vinden, gesteund door de politie, dat een bepaalde straat prima is, dat daar geen verkeersdrempels in moeten komen, maar de bevolking ervaart die straat zonder verkeersdrempels toch als een probleem, dan doet zich de vraag voor wie daarover dient te besluiten, de bevolking of de gemeenteraad. En dan denk ik: "natuurlijk moet de bevolking dit bepalen. Maar in de werkelijkheid bepaalt de bevolking ook wat er gebeurt, al is het alleen al omwille van het feit dat zij de gemeenteraad kiest."

2.4.2 Democratische legitimiteit

Zoals uit het citaat naar voren komt, roepen de stads- en dorpsplannen een legitimiteitsprobleem op. De stads- en dorpsplannen leunen op de gedachte dat een aantal gemeentelijke bevoegdheden wordt overgedragen naar verenigingen van plaatselijk belang. De leden van deze verenigingen zijn veelal niet gekozen, waardoor de kans bestaat dat een klein aantal mensen uit een kern publieke beslissingen kan nemen, zonder dat deze als legitiem worden ervaren. Het gevaar hiervan is dat burgers geen publiekelijk oordeel kunnen uitspreken over het beleid, met als gevolg dat mogelijke publieke onvrede niet automatisch leidt tot nieuwe beleid. Uit het volgende citaat komt duidelijk naar voren hoe met dit vraagstuk door gemeenteraadsleden wordt geworsteld:

"Bij het maken van de stads- en dorpsplannen hebben wij een stukje uitbesteed. Ik denk dat wij dit in het vervolgtraject niet meer moeten doen, want als je dingen gaat uitbesteden, dat is een beetje mijn ervaring, dan krijg je met verenigingen van plaatselijk belang te maken, die de mensen het gevoel geeft: jullie zijn degenen die besluiten. Maar vaak weet de vereniging van plaatselijk belang niet eens wat er in de rest van de kern leeft. Ik weet niet of dat allemaal zo uitvoerig met de bevolking wordt besproken. Maar als je daar je beleid op afstemt,

moet je erg voorzichtig zijn. Je moet wel je eigen verantwoordelijkheid in de gaten houden."

2.4.3 Formulering van doelen

In het voorgaande werd de onduidelijkheid en het gebrek aan consensus over de definiëring van maatschappelijke problemen als bestuurlijk probleem gezien. In deze paragraaf staat het probleem centraal dat bestuurders vaak geen eensgezindheid vertonen over de vraag welke maatschappelijke problemen dienen te worden opgelost. Met andere woorden: binnen het openbaar bestuur wordt verschillend gedacht over de vraag welke doelen (beleid) dienen te worden vastgesteld.

De laatste jaren is een afname zichtbaar in de betekenis van ideologieën voor de bestuurlijke praktijk. Recente uitingen hiervan zijn de verdwijning van de polarisatie in de politiek, de nadruk op pragmatisme in het politieke debat en de vorming van het Paarse kabinet. Met de ont-ideologisering is tegelijkertijd een tendens zichtbaar dat politieke partijen minder dogmatisch worden, en in toenemende mate aandacht vragen voor dezelfde maatschappelijke problemen. Zo maakt de PVDA zich de laatste jaren steeds meer zorgen om de veiligheid op straat, van oudsher een "rechts" thema, terwijl de VVD zich met linkse thema's inlaat, zoals het milieu- en het natuurbeleid. Hiermee is de eensgezindheid over bestuurlijke doelen in Nederland groeiende.

Dit neemt echter niet weg dat op tal van terreinen nog steeds grote meningsverschillen bestaan over het te voeren beleid. Deze verschillen lopen echter steeds minder via de geëigende politieke scheidslijnen en meer via inhoudelijke vakgebieden. Beleidsmakers die werkzaam zijn bij het ministerie van W & V zullen in het algemeen minder heil zien in plattelandsvernieuwing dan mensen die werkzaam zijn bij het ministerie van LNV. Hetzelfde geldt ook binnen ministeries. Mensen die werkzaam zijn bij de directie Landbouw van het ministerie van LNV zullen minder belang hechten aan de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) dan hun collega's van de directie Natuurbeheer. Een respondent vanuit de landbouwhoek zei over de EHS:

"Waarom moeten we in vredesnaam een EHS in Nederland hebben? Ik denk dat het alles te maken heeft met het feit dat de macht van organisaties op het gebied van het terreinbeheer en de natuurbescherming zo groot is. Deze organisaties hebben via de EHS een stuk claim gelegd, en dat heeft alles te maken met posities, met institutionele belangen. Die zitten er voor, met dat doel. En dan zijn er allerlei ecologen die dat idee ondersteunen vanuit het idee dat je ecologisch gezien niet moet streven naar tuinieren, maar naar zelf-regulerende ecosystemen. Dat is de aanzet geweest voor de EHS. Nou dat is allemaal prachtig bedacht, natuurlijk. Maar Nederland is zo dicht bevolkt dat het net een park is, en dan moet je niet gaan denken dat je de Poolse oergebieden kan terugkrijgen. Dat is gewoon niet meer haalbaar. Ik denk dat het niet past in Nederland. Ik denk dat de claims die er liggen, te hoog zijn geweest."

2.4.4 Tegenstrijdige doelen

Een derde type bestuurlijk probleem is dat sommige doelen tegenstrijdig aan elkaar zijn. Een bekend voorbeeld hiervan is de inherente spanning tussen economische en milieudoelen. Veelal is het naast elkaar bestaan van tegenstrijdige doelen terug te voeren op de uiteenlopende belangen die bestuurlijke organisaties vertegenwoordigen. Hierbij kan het gaan om organisaties die zich zowel op één als op verschillende bestuurslagen begeven. Een goed voorbeeld van tegenstrijdig beleid geeft Nooij in zijn artikel "*Bestuurlijke problematiek in de landbouw, en veranderingen in de rol van de overheid en de belangenbehartiging; een terreinverkenning*" (1994, pp. 53-72). Hierin laat hij zien dat er een zekere spanning bestaat tussen het regionaal en het landbouwbeleid van de EU. Het regionaal beleid is er volgens hem meer en meer op gericht om overeenkomstige welvaartsniveaus in de verschillende regio's van de EU te creëren, terwijl tegelijkertijd door het Europees landbouwbeleid (liberalisering agrarische markten) deze toename van regionale gelijkheid - door een leegloop van het platteland in achtergebleven regio's in Europa - teniet wordt gedaan.

Tegenstrijdig beleid hoeft niet altijd te ontstaan door gebrekkige samenwerking tussen verschillende bestuurlijke organisaties; ook binnen een organisatie worden vaak tegenstrijdige doelen geformuleerd. Zo voert het ministerie van LNV een beleid enerzijds om veehouders te stimuleren de export naar het buitenland te verhogen en anderzijds om de vermessing van landbouwgrond en de verzuring van lucht tegen te gaan. Deze doelen lopen niet parallel, aangezien stimulering van de export tot een intensivering van de veeproductie leidt, met als gevolg dat de mestproductie wordt vergroot. Een toename hiervan heeft een negatief effect op de vermessing en verzuring van het landelijk gebied.

2.4.5 Aard en vormgeving beleidsinstrumentarium

De bestuurlijke problemen die tot nu toe de revue zijn gepasseerd, hadden betrekking op maatschappelijke problemen en bestuurlijke doelen (beleid). Ook de aard en de vormgeving van beleidsinstrumenten kan een bestuurlijk probleem vormen. De versnippering van een beleidsinstrumentarium veroorzaakt vaak veel onvrede onder bestuurders en beleidsmakers. Een voorbeeld hiervan vormt de versnippering van de organisatorische structuur ten aanzien van het beheer van natuur, bos en landschap in Overijssel. Dit beleidsinstrument dat door de provincie Overijssel wordt gehanteerd om de vernieuwing van het landelijk gebied gestalte te geven, functioneert niet optimaal. Door de vele organisaties die zich met de stimulering van het beheer van natuur, bos en landschap bezighouden, wordt veel werk dubbelop gedaan. Ook leidt het ertoe dat boeren niet meer weten bij welke organisatie ze voor welke activiteiten terecht kunnen. Naar aanleiding van deze problematiek heeft de provincie Overijssel beleid ontwikkeld om de organisatorische structuur ten aanzien van het beheer van natuur, bos en landschap te vereenvoudigen. Dit beleid is vastgelegd in de *Provinciale landschapsnotitie* (Provincie Overijssel,

1994). Op dit moment is een nieuwe notitie in de maak waarin de uitvoering (bevoegdheden, verantwoordelijkheden en bestuurlijke loketten) van het beleid wordt geregeld. In bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van de huidige organisatorische structuur van het beheer van natuur, bos en landschap in Overijssel.

2.4.6 Hantering beleidsinstrumentarium

Naast de aard en vormgeving van het beleidsinstrumentarium, kan ook de hantering ervan een bestuurlijk probleem zijn. Dit wil zeggen dat niet alleen de inhoud van een beleidsinstrument, maar ook de manier waarop het wordt gebruikt, problemen kan opleveren. In de literatuur over dit onderwerp worden doorgaans twee benaderingen onderscheiden. De meest klassieke wordt de *top-down*benadering genoemd. Deze houdt in dat de overheid niet alleen de problemen en de doelstellingen dient te bepalen, maar ook - zonder inmenging van buitenaf - deze behoort uit te voeren. De tweede benadering betreft de *bottom-up*benadering. De aanhangers van deze zienswijze gaan ervan uit dat de overheid - als in een netwerk - met andere maatschappelijke organisaties de problemen dient aan te pakken.

Tal van respondenten hebben erop gewezen dat het gebruik van de *top-down*benadering tot een werkwijze kan leiden zoals hieronder is beschreven:

"In feite komt het erop neer dat het ministerie te veel opereert vanuit zichzelf, dat het onvoldoende rekening houdt met zijn omgeving. Wanneer het ministerie problemen constateert, komt het zelf met oplossingen. Of het komt met oplossingen voor een zelf geformuleerd probleem en gaat deze vervolgens de buitenwacht opdringen, in de zin van: slikken of stikken. Het komt er in wezen allemaal op neer dat het te laat mensen betreft bij de formulering van het beleid."

Wanneer in de interviews het gebruik van de *top-down*benadering naar voren kwam, werd regelmatig gewezen op de boerenprotesten in Gaasterland, en de beleidsgevolgen daarvan. In Gaasterland, dat in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) is aangewezen als een WCL-gebied, heeft het ministerie van LNV getracht 550 ha landbouwgrond voor natuurdoeleinden te bestemmen. Dit beleid is in de loop van de zomer van 1995 vastgelopen op felle protesten van boeren in die streek. Een aantal respondenten wijt dit beleidsfalen aan het gebruik van de *top-down*-aanpak. Een van de respondenten zei hierover:

"Een aspect van beleidsvorming is het zorgvuldig voorbereiden met de streek. Dat je de streek laat merken dat je het samen gaat doen. Een voorbeeld is Gaasterland. Het ministerie van LNV had voor 550 ha ingezet. Dit is toen door allerlei commissies besproken. Toen dacht de provincie Friesland: "het is niet handig om met 550 ha te beginnen. Dat lukt toch niet. Laten we met 450 ha beginnen." Kommen ze in de streek. Zegt de provincie: "We hebben al 100 ha ingeleverd" Zeggen die boeren in Gaasterland: "Sodemieter op. Wij willen niks. Wij maken hier zelf de dienst wel uit. Dat jullie van het ministerie 100 ha eraf hebben gekregen, interesseert ons niks. Jullie hebben nooit gevraagd wat wij ervan vinden, en wij

willen helemaal niets. Wegwezen." Zo is de praktijk toch gewoon. Het is toch van de gekke, dat je denkt dat je maar even van bovenaf het beleid kan parachuteren en dat je dan daar iedereen in een keer meekrijgt. Als je het beleid goed met elkaar voorbereidt en dat goed doorspreekt, dan kom je altijd verder dan je nu komt."

Een andere respondent analyseerde het probleem als volgt:

"In Gaasterland zijn wel degelijk agrarische ondernemers betrokken geweest bij de vaststelling van het gebiedsbegrenzingsplan. Nadat deze ondernemers hun goedkeuring aan de plannen hebben gegeven, heeft de provinciale overheid het plan vastgesteld. Toevallig vielen veel van de boeren die betrokken waren bij de vaststelling van het gebiedsperspectief, buiten de begrenzing. Ik wil niks insinueren hoor, maar zo is het mij wel verteld."

Volgens deze respondent zouden de beleidsresultaten in Gaasterland beïndrukkend beter zijn geweest als een aanpak van onderop was gevolgd. Hij formuleerde het met de volgende woorden:

"Je moet een stukje maatwerk leveren. Je moet niet alleen met een paar vertegenwoordigers, maar met de hele groep aan tafel zitten, in ieder geval met zoveel mogelijk. Daar beginnen, waar mensen geïnteresseerd zijn. En niet alleen met een paar vertegenwoordigers, die inmiddels zover zijn ingevoerd in het bestuurlijke circuits dat ze er ondertussen deel van uitmaken, en daarmee op een zekere afstand staan van hun omgeving. Sommigen draaien al zolang mee, dat ze elkaar bij allerlei commissievergaderingen geregeld tegenkomen. Uiteindelijk zien ze alleen nog maar elkaar, waardoor ze nauwelijks meer weten wat er in eigen kring leeft. En dan moeten zij het verhaal in de regio gaan verkopen? Dat werkt niet. Dus eigenlijk moet je als overheid zoveel mogelijk naar de boeren toe, en ze niet via allerlei schijven proberen te bereiken. Het kost misschien wat tijd en energie, maar uiteindelijk bereik je er meer mee."

Een goed voorbeeld van een aanpak waarin gebruik is gemaakt van de ideeën van de *bottom-up* benadering is het gebiedsgericht beleid (WCL) in Noordoost-Twente. In deze streek wordt door de provincie Overijssel in samenwerking met een aantal maatschappelijke organisaties vorm gegeven aan de vernieuwing van het landelijk gebied. Tot op heden zijn de eerste resultaten van deze nieuwe bestuurlijke aanpak zeer bemoedigend. Niet alleen in de provincie, maar ook bij het rijk wordt meer en meer gebruik gemaakt van de *bottom-up*-aanpak. Een respondent zei over de huidige werkwijze van het ministerie van LNV:

"Vroeger was het zo dat de oplossingen kwamen vanuit het ministerie. Een paar ambtenaren gingen in een kamertje zitten en bedachten een aantal oplossingen. Hoewel de oplossingen misschien technisch goed in elkaar zaten, had men geen draagvlak voor het beleid gecreëerd, waardoor de oplossingen in de praktijk niet werkten. Tegenwoordig wordt steeds vaker een andere aanpak gevolgd. Ander partijen wordt steeds meer gelegenheid geboden mee te denken

over de formulering van problemen en oplossingen. Dit verhoogt de kans op betere besluitvorming. Ik vind dit een goede ontwikkeling."

Het gebruik van de *bottom-up* benadering kan ook naar de andere kant doorslaan, zo blijkt uit de volgende reactie:

"De laatste jaren gaat het wel wat beter dan voorheen. Je ziet nu wel steeds meer projecten en initiatieven die uitgaan van de gedachtengang dat eerst de buitenwacht dient te worden geconsulteerd voordat zelf wordt begonnen met de probleemanalyse. Een goed voorbeeld hiervan is het project "Natuurbeleid in de Peiling", zij het dat dit een extreem voorbeeld is. De projectgroep heeft met veertig/vijftig belangengroepen om de tafel gezeten om het probleem helder te krijgen, om de probleemdefiniëring van verschillende partijen op een rijtje te zetten."

2.5 Openbaar bestuur als *inter-organisatorisch complex*

Kijkt men vanuit de benadering waarin het *openbaar bestuur als inter-organisatorisch complex* wordt gezien, dan treden andere bestuurlijke problemen op de voorgrond dan bij de *black-box* benadering. De gedachtengang waarop deze benadering is gebaseerd, houdt in dat het openbaar bestuur gevormd wordt door een complex van bestuurlijke instituties die deels tegengestelde doelen, belangen en invloedsmiddelen hebben. In het onderstaande wordt een aantal bestuurlijke problemen onderscheiden. De problemen zijn in tabel 2.2 op een rijtje gezet.

Tabel 2.2 Bestuurlijke problemen volgens de benadering "openbaar bestuur als inter-organisatorisch complex"

Bestuurlijke problemen:

- doorwerking van beleid
 - onduidelijke bestuurlijke en beleidsmatige randvoorwaarden
 - bestuurlijke onbetrouwbaarheid
-

2.5.1 Doorwerking van beleid

De doorwerking van beleid wordt vooral als probleem gezien door bestuurders en beleidsmakers die voor de uitvoering van hun beleid afhankelijk zijn van andere overheden. Onder doorwerking wordt hier in navolging van Maarse verstaan: "*de invloed van de toepassing van een beleidsinstrument op het gedrag van de leden van de doelgroep*" (1991, p.131). Dit kan zowel gaan om overheidsorganisaties die actief zijn op dezelfde bestuurslaag (horizontale

doorwerking), als om overheidsorganisaties die op lagere bestuursniveaus werkzaam zijn (verticale doorwerking).

Tijdens de interviews is vooral de verticale doorwerking als bestuurlijk probleem gedefinieerd. Met name kwam de doorwerking van het nationale natuurbeleid ter sprake. Sinds de afsluiting van het DI-akkoord is deze doorwerking van groter belang geworden voor medewerkers van LNV, aangezien in dit akkoord is afgesproken dat een aantal bevoegdheden van het ministerie is overgegaan, of nog moet overgaan, naar de provincies. De vraag die leeft bij medewerkers van het ministerie is: in welke mate kunnen zij ervan uit gaan dat de provincies de taken vervullen zoals is afgesproken?

Bij een aantal medewerkers bestaat hierover enige scepsis. Deze wordt door een LNV-medewerker als volgt verwoord:

"Bij ons wordt altijd gezegd: kijk eens naar de provincies. Die verkwanselen het natuurbeleid. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de hele bestuursorganisatorische ophanging van het natuurbeleid problematisch is. Er zijn gewoon te weinig waarborgen die ervoor zorgen dat je de provincies zover krijgt dat het natuurbeleid op het goede spoor komt. En dat komt omdat wij geen planstructuur hebben. Op andere beleidsterreinen bestaat deze wel. Ik vind het niet zo slecht dat de provincies meer bevoegdheden krijgen, maar ik ben wel een beetje bang voor de ruggegraat van bestuurders die over vier jaar weer gekozen moeten worden. Want dat is een probleem."

Ook uit de woorden van een andere medewerker blijkt dat het rijk en de provincies vaak verschillende belangen hebben:

"In de LNV-begroting staan een hele hoop bezuinigingen. Maar dit is niet het enige. In de bijlagen kan men ook lezen dat er geld is uitgetrokken voor de vernieuwing van beleid. Het gaat ongeveer om 30 miljoen gulden. Hiervan is 11 miljoen bestemd voor het tekort in het beheer van natuur of iets dergelijks. De andere 19 miljoen is bestemd voor plattelandsvernieuwing en agrarisch natuurbeheer. Het IPO claimt nu dat zij de volledige zeggenschap heeft over de cluster-3-gelden. Hier zijn wij het niet mee eens. Wij vinden namelijk dat wij daar ook nog wat over te zeggen hebben."

2.5.2 Onduidelijke bestuurlijke en beleidsmatige randvoorwaarden

Wanneer provinciale en gemeentelijke bestuurders en beleidsmedewerkers wordt gevraagd welke bestuurlijke problemen zij in hun dagelijkse werk tegenkomen, brengen ze vaak afstemmingsproblemen tussen bestuurlijke organisaties naar voren. Door de grote dichtheid aan instituties bestaan er tussen deze instituties grote afhankelijkheidsrelaties. In veel gevallen is het zo dat als één dominante institutie (veelal een hogere overheidsorganisatie) geen duidelijkheid verschaft over de te varen koers, een aantal andere bestuurlijke actoren wordt belemmerd in hun besluitvormingsproces. Wanneer deze situatie zich voordoet, zijn twee scenario's denkbaar. De eerste is dat andere bestuurlijke actoren hun besluitvormingsproces vertragen, omdat geen duidelijkheid bestaat over een aantal beleidsmatige randvoorwaarden. Het tweede scenario is

dat andere bestuurlijke actoren vooruitlopen op te nemen besluiten, met het risico dat ze ernaast zitten. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat bestuurlijke actoren erachter komen dat ze, nadat de eigen besluitvorming is afgerond, geen optimale besluitvorming hebben gepleegd. In het ergste geval zullen ze deze zelfs moeten terugdraaien. De keuze voor een scenario is afhankelijk zowel van de aard en de vormgeving van het maatschappelijk probleem als van de inschatting van de verwachte besluitvorming. Een respondent zei hierover:

"Sommige maatschappelijke problemen worden niet, of veel te laat, opgelost. Dit is schadelijk voor de geloofwaardigheid van het openbaar bestuur. Hierdoor blijven milieuproblemen te lang slepen. Dus uiteindelijk zijn de inhoudelijke problemen de dupe. Een voorbeeld hiervan is het Derde Fase Ammoniak- en Mestbeleid. Dit had er een jaar geleden al moeten zijn. Dus niemand weet waar we aan toe zijn. Wie is daar de dupe van? Het milieu. Wie heeft het - zwart/wit gezien - voor het zeggen, de minister van VROM of de minister van LNV? Je ziet dat beide ministers verschillende dingen willen, dat ze verschillende standpunten voorstaan. Maar doordat zij er inhoudelijk niet uitkomen, zitten wij nu weer een jaar langer te wachten op de aanpak van het mestprobleem. Het is duidelijk dat de boeren er garen bij spinnen, omdat ze weten dat het beleid op de langere termijn gericht is op aanscherping van de ammoniak- en mestnormen. Hoe langer dat uitblijft, hoe langer de aanscherping duurt."

Dat de onduidelijkheid over beleidsmatige randvoorwaarden in sommige gevallen grote onrust met zich meebrengt, moge uit de volgende casus duidelijk worden. In Noordwest-Overijssel ligt de gemeente IJsselham. Deze gemeente is ontstaan na een gemeentelijke herindeling in 1973. De gemeente bestaat uit meerdere kernen en heeft bijna 5.500 inwoners. Het huidige beleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken is erop gericht alle gemeenten die minder dan 18.000 inwoners hebben op te schalen. Hiermee wordt bedoeld dat deze gemeenten dienen op te gaan in een groter geheel. Dit betekent onder andere dat de gemeente IJsselham op termijn zal worden samengevoegd met andere buurgemeenten. Wanneer dit gebeurt is nog niet bekend.

De burgemeester van IJsselham:

"Als ik het in één zin mag zeggen: "We hebben een herindeling gehad, we hebben het Structuurschema Groene Ruimte gehad, we hebben het streekplan gehad en nu zijn we volop bezig met het gebiedsgericht beleid (moerasplan). Wanneer krijgen we in Noordwest-Overijssel eens de gelegenheid en mogelijkheid om echt goed bezig te kunnen zijn? En nu krijgen we weer een nieuwe herindeling. Wanneer krijgen we in Overijssel eindelijk eens rust? Alles komt maar van bovenop over ons heen. De mensen zijn het zo langzamerhand beu, maar ook de bestuurders. We willen geen onrust, we willen werken, werken en nog eens werken. Maar dan moeten we niet iedere keer overladen worden met allerlei plannen, die alleen maar onrust in het gebied teweegbrengen. In 1973 hebben we hier een gemeentelijke herindeling gehad. Notabene, het is nog geen 25 jaar geleden. Het is de onzekerheid die er steeds weer boven hangt door al die plannen."

Wanneer een medewerker van het ministerie van LNV met deze kritiek wordt geconfronteerd, knikt hij instemmend en probeert vervolgens uit te leggen hoe deze planmakerij volgens hem totstandkomt. Hij zegt:

"Ik begrijp uitermate goed dat andere overheden zich groen en geel ergeren aan deze nota-diarree. De ene nota is nog niet klaar of de volgende is alweer in aantocht. Dit gaat als volgt. Er worden keurige beleidsnota's gemaakt. Iedereen geeft applaus. Dan blijkt dat ze in de praktijk helemaal niet werken. Wat gebeurt er vervolgens? Men komt doodleuk met een nieuwe nota. Dus: de ene nota is nog niet klaar of men komt alweer met de volgende, een nota-plus, of een nota-extra. Beleidsmakers denken snel: "als iets niet werkt, dan maken we even een nieuwe beleidsnota of aanvullend beleid." Ze kijken vaak niet wat er niet goed is gegaan. Het is heel belangrijk om te weten of het beleid niet goed was of dat er in de uitvoering iets mis is gegaan."

2.5.3 Bestuurlijke onbetrouwbaarheid

Bestuurlijke onbetrouwbaarheid is een verschijnsel waar tal van (semi-) overheidsfunctionarissen zich behoorlijk aan kunnen ergeren. Met bestuurlijke onbetrouwbaarheid wordt een situatie aangeduid waarin een bestuurlijke organisatie niet consequent is in haar handelen. Met name lijkt dit verschijnsel te worden ervaren door bestuurders en beleidsmedewerkers die in de semi-publieke sector werkzaam zijn. Hier wordt ervan uitgegaan dat naast belangenorganisaties ook waterschappen tot de semi-publieke sector horen.

De onbetrouwbaarheid van bestuurlijke actoren kan worden toegelicht aan de hand van de regiovorming in Twente. In de periode 1992-1994 zijn verschillende Bestuur-Op-Niveau (BON)-nota's verschenen, waarin is aangegeven dat zeven regio's in het land mogelijkheden krijgen om een stadsprovincie te vormen. Deze zeven regio's zijn: Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Nijmegen, Rotterdam, Twente en Utrecht. In de regio Twente hebben de gemeenten die daarvoor in aanmerking kwamen, deze handreiking serieus genomen en zijn aan de slag gegaan. Maar wat blijkt nu? Het ministerie van Binnenlandse Zaken is teruggekomen op haar toezegging aan de regio Twente. Door slechte ervaringen met referenda in Amsterdam en Rotterdam, heeft ze de regiovorming in Twente afgeblazen. De gemeenten die betrokken zijn bij de regiovorming in Twente voelen zich door deze gang van zaken behoorlijk in hun hemd gezet. Eerst wordt hun iets beloofd en vervolgens wordt deze belofte niet nagekomen.

Casus: natuurontwikkeling in Schoorl

Iets dergelijks heeft zich ook voorgedaan in Noord-Holland. In deze provincie wordt de laatste jaren steeds meer waarde gehecht aan natuurontwikkeling. In de trant van "de aanval is de beste verdediging" wordt getracht door natuurontwikkeling de toenemende verslechtering van de natuurlijke omgeving tegen te gaan. Een van de gebieden in Noord-Holland waar de provincie natuurontwikkeling wil plegen, is de Achterberg, een duingebied, in de gemeente Schoorl. Met name gaat het dan om een stuk grond dat ligt tussen het

duingebied en de bebouwde kom. Aangezien het beheer een belangrijk instrument is om deze natuurontwikkeling te realiseren, heeft het provinciaal bestuur van Noord-Holland een waterschap in Noord-Holland gevraagd de waterkwaliteit in dit gebied geschikt te maken voor natuurontwikkeling. Het waterschap heeft - net als de gemeenten in Twente - deze taak op zich genomen en voorbereidingen getroffen om deze taak uit te voeren.

Maar wat blijkt? De provincie spreekt met gespleten tong. Niet lang nadat de provincie het waterschap heeft gevraagd de waterkwaliteit aan te passen, brengt dezelfde provincie een bollennota uit, waarin staat vermeld dat bollentelers extra ruimte krijgen om uit te breiden. Deze uitbreiding zou precies dienen plaats te vinden in het gebied waar de natuurontwikkeling volgens de provincie zou moeten geschieden. Enige tijd nadat de bollennota verscheen, is deze uitbreiding formeel in het streekplan vastgelegd.

Het is duidelijk dat natuurontwikkeling en uitbreiding van tuinbouwactiviteiten moeilijk samengaan. De uitbreiding van het bollenareaal maakt niet alleen onmogelijk dat natuurontwikkeling plaatsvindt, maar leidt ook (door gebruik van bestrijdingsmiddelen en vermessing van grond) tot een verslechtering van de natuurlijke omgeving.

Het waterschap heeft dus een probleem. Enerzijds heeft de provincie haar de taak gegeven om natuurontwikkeling te plegen en anderzijds heeft diezelfde provincie het haar onmogelijk gemaakt om deze taak naar behoren uit te voeren. Een medewerker van het waterschap zei hierover:

"Wij vinden bestuurlijke problemen belangrijk, omdat de grenzen van je taken in zicht komen. Wij zouden geen of nauwelijks bestuurlijke problemen hebben als wij alleen maar zuiveringsinstallaties hoeven te bouwen. Dan is er niets aan de hand. Maar wij hebben als opdracht om in positieve zin natuurbouw te plegen. Nou, wij kunnen dat gewoon niet waarmaken. En aangezien het toch een dragende pijler is van onze taakopdracht, vinden wij dat toch wel buitengewoon vervelend.

Je zou misschien kunnen denken: "Als je de middelen niet hebt om je taken te vervullen, dan zie je toch gewoon wel waar het schip strand?" Maar dat kan ook weer niet, want wij worden door externe belangengroepen aangesproken op onze bestuursrechtelijke verplichting. De milieufederatie zegt de laatste maanden steeds vaker: "Ja, Schap, u kunt u wel met handen en voeten gebonden achten aan de ruimtelijke ordening en ik weet niet wat, maar verzin maar een list." Het wringt dus aan alle kanten."

Toen de medewerker werd gevraagd naar de oorzaak van dit inconsequente handelen, zei hij:

"De provincie leeft in twee gescheiden werelden. De linkerhand weet niet wat de rechter doet. De ambtenaren die zich met natuurontwikkeling bezighouden, zitten in een ander vak, kanaal, dan de ambtenaren die zich met economische zaken bemoeien. Maar dit is nog niet eens het enige. Weer een ander afdeling van de provincie zegt: "We gaan in de desbetreffende strook grond recreatiegelegenheden maken, we zetten er vakantiehuysjes neer."

Aan de afzonderlijke mensen ligt het niet. Het is de verkokering binnen de provincie die het voor ons zo moeilijk maakt. De ambtenaren die zich bij de provin-

cie bezighouden met natuur, milieu en water zeggen telkens tegen het provinciaal bestuur: "Geef die waterbeheerders pasklare instrumenten om hun doelstellingen te verwezenlijken." Maar ondertussen heb je bij de provincie andere afdelingen die zeggen: "Dit is wel mooi, maar we moeten ook aan de werkgelegenheid denken. Hierdoor moeten onze belangen wijken voor economische belangen."

Dat deze spanning niet alleen bij de provincie bestaat, zal ik toelichten aan de hand van een korte anekdote. Bij de gemeente Amsterdam heeft eens een keer een raadslid, toen de 25^e beleidsnota over het natuurbeleid verscheen, gezegd: "B. & W., ik heb de vorige 24 beleidsnota's nog eens nagelezen, en als ik kijk wat daarvan terecht is gekomen, dan kunnen we deze nota net zo goed niet bespreken. Nou, grote hilariteit natuurlijk."

2.6 Openbaar bestuur als intern organisatievraagstuk

De derde benadering die hier kan worden onderscheiden, wordt "openbaar bestuur als intern organisatievraagstuk" genoemd. Deze benadering verschilt van de twee voorgaande in de zin dat het niet expliciet ingaat op de relatie bestuur-samenleving (*black-boxbenadering*) en de relatie tussen bestuurlijke actoren onderling (*openbaar bestuur als inter-organisatorisch complex*). In deze benadering wordt ingezoomd op de relaties tussen afdelingen binnen een bestuurlijke organisatie. Dit houdt in dat interne organisatieproblemen worden belicht in zoverre deze van invloed zijn op het functioneren van het openbaar bestuur als geheel ten aanzien van het landelijk gebied.

Tabel 2.3 Bestuurlijke problemen volgens de benadering "openbaar bestuur als intern organisatievraagstuk"

Bestuurlijke problemen:

- niveau van besluitvorming
 - afstemming tussen afdelingen
 - samenwerking tussen afdelingen
 - vertegenwoordiging van de achterban
-

2.6.1 Niveau van besluitvorming

Respondenten praatten niet graag over interne organisatieproblemen binnen de eigen organisatie. Het feit dat dit punt moeilijk ligt bij respondenten zou een reden kunnen zijn om dit type problemen niet te beschouwen als bestuurlijke problemen. Hiervoor is evenwel niet gekozen. Twee argumenten spelen hierbij een rol. De eerste is dat respondenten wel degelijk veel te melden hebben over interne organisatieproblemen, zolang ze dit maar niet hoeven te doen over hun eigen organisatie. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan de

kritiek van de medewerkers van het waterschap op de organisatie van de provincie Noord-Holland.

Een tweede reden is dat respondenten - zonder dat ze daar misschien erg in hebben - vaak op impliciete wijze een aantal interne organisatieproblemen belichten. Niet zelden gaat het dan wel over problemen die inmiddels worden, of zijn opgelost. Een voorbeeld van zo'n opgelost probleem wordt gegeven door een medewerker van LNV:

"De afweging van belangen heeft in het verleden te lang plaatsgevonden op een te hoog bestuurlijk niveau. Zeker toen het directoraat-generaal Natuurbeheer en Openluchtrecreatie (NBOR) nog bij het ministerie van Cultuur Recreatie Maatschappelijk Werk (CRM) zat. Toen vond de afweging van landbouw- en natuurbelangen nog plaats binnen de ministerraad. Dat was een belachelijke situatie. Toen heeft Jan de Koning, de toenmalige minister van Landbouw, gezegd: "Het heeft geen zin dat in de ministerraad telkens de ministers van Landbouw en CRM met elkaar overhoop liggen." Hij heeft er uiteindelijk voor gezorgd dat het directoraat-generaal NBOR naar het ministerie van Landbouw kwam. Na deze verhuizing vond de belangenafweging tussen landbouw- en natuurbelangen plaats op het niveau van de directeur-generaal. Ook deze situatie vond de top van het ministerie onwenselijk. Nu, na de reorganisatie, vindt de afweging van belangen op directieniveau plaats. Deze veranderingen overziend, valt op dat de belangenafweging op een steeds lager organisatorisch niveau terecht is gekomen."

Het probleem van de het besluitvormingsniveau is hiermee het eerste bestuurlijk probleem dat kan worden onderscheiden. Andere bestuurlijke problemen zijn: afstemming tussen afdelingen, samenwerking tussen afdelingen en de vertegenwoordiging van de achterban.

2.6.2 Afstemming tussen afdelingen

Veel respondenten die worden gevraagd naar hun associaties met "bestuurlijke problematiek" brengen afstemmingsproblemen tussen of binnen bestuurlijke organisaties naar voren. Als zij hiervan voorbeelden geven, gaan deze bijna altijd over afstemmingsproblemen bij andere organisaties. Dit is de reden dat hier een casus wordt behandeld, waarin wordt getoond op welke wijze een afstemmingsprobleem tussen verschillende afdelingen van dezelfde organisatie nadelige bestuurlijke consequenties kan hebben. Onder afdeling kan men bijvoorbeeld denken aan een directie van een ministerie.

Casus: besluitvorming over gebiedsperspectief

In het Structuurschema Groene Ruimte (SGR), dat in 1993 is verschenen, zijn 11 WCL-gebieden aangewezen. De gebieden lijken op elkaar in de zin dat de maatschappelijke problematiek erg op elkaar lijkt. Meestal staat de landbouw onder druk, dreigt een aantal karakteristieke natuur- en landschapswaarden te worden aangetast en is er een tekort aan recreatieve voorzieningen.

In het SGR staat beschreven dat in deze gebieden wordt getracht met behulp van de *bottom-up* benadering een heroriëntering van de landbouw te verwezenlijken. Dit houdt in dat naast bestuurlijke actoren, die aan de overheid zijn gelieerd, zoals de regionale directies van het ministerie van LNV, de provincies en gemeenten, ook andere bestuurlijke actoren (regionaal landbouwschap, Stichting Natuur en Milieu en recreatieschappen, enzovoort) een rol spelen bij de vorming en uitvoering van het WCL-beleid. Hiervoor heeft het ministerie van LNV gemiddeld zo'n 2,3 miljoen per jaar met een looptijd van 5 jaar vrijgemaakt. Aangezien dit geld alleen als 50% co-financiering kan worden aangewend, is het de bedoeling dat de andere 50% door de streek wordt opgebracht. Dit houdt in dat voor de heroriëntering van de landbouw in de WCL-gebieden gemiddeld iets minder dan 5 miljoen per jaar beschikbaar is.

In het zuiden van het land is een WCL-gebied waarin op het eerste gezicht op bestuurlijk gebied weinig aan de hand lijkt te zijn. In het gebied is één provincie, één gemeente, één regionale directie van het ministerie van LNV en een aantal maatschappelijke belangenorganisaties actief. Deze werken naar behoren met elkaar samen. Toch blijkt ook in dit - bestuurlijk weinig complexe - project sprake te zijn van bestuurlijke problematiek. Dit komt tot uiting in de besluitvorming over de opstelling van het gebiedsperspectief in het betreffende gebied. Het gebiedsperspectief is een document waarin een visie op de toekomst van de streek wordt gegeven. Tevens wordt in het document beschreven wat de problemen in de streek zijn, welke daarvan dienen te worden aangepakt, hoeveel geld daarvoor beschikbaar is en onder welke voorwaarden projecten met dit geld kunnen worden gefinancierd. Een medewerker van deze directie ervaart het als een probleem dat het niet de gewenste invloed kan uitoefenen op de besluitvorming over het gebiedsperspectief. Met name gaat het deze medewerker om de besluitvorming over de paragraaf die handelt over de criteria en voorwaarden die bepalen welke projecten wel of niet in aanmerking komen voor het WCL-geld.

Kaderregeling-WCL

De belangrijkste reden is een afstemmingsprobleem tussen het centrale ministerie en de regionale directie. Volgens het SGR zou, voordat de besluitvorming over het gebiedsperspectief in de WCL-gebieden plaatsvindt, een Kaderregeling (een soort subsidieregeling) gereed zijn waarin staat vermeld aan welke criteria en voorwaarden projecten dienen te voldoen om in aanmerking te komen voor WCL-financiering. Deze Kaderregeling wordt gemaakt door het centrale ministerie. Het probleem is echter dat de goedkeuring van deze regeling op Europees niveau vertraging heeft opgelopen. De EC heeft meer tijd dan gepland nodig had om de regeling te toetsen aan regels die concurrentievervalsing binnen de Europese Unie tegengaan.

Door deze vertraging is het voor de regionale directie van LNV moeilijk geworden om sturing te geven aan de realisatie van het gebiedsperspectief. Zij heeft namelijk een formeel goedgekeurde Kaderregeling nodig om "harde criteria" in het gebiedsperspectief te laten opnemen. Zonder deze Kaderregeling is de kans groot dat de WCL- stuurgroep in het gebiedsperspectief criteria op-

neemt die naar de mening van de regionale directie te vaag zijn; de provincie heeft namelijk meer belang bij zachte criteria. De redenering van de provincie luidt ongeveer als volgt: hoe vager de criteria, hoe groter de aansturing bij de besluitvorming over het WCL-beleid. De medewerker van de regionale directie zou het onverstandig vinden als de criteria in het gebiedsperspectief te vaag blijven. Dit kan zeer wel tot gevolg hebben dat het draagvlak binnen de stuurgroep, die de WCL-projecten dient goed te keuren, niet "echt" is; de kans is volgens de medewerker reëel dat de stuurgroepleden de projecten, die uit de andere sectoren komen, niet durven te bekritisieren, omdat daardoor mogelijk ook de projecten uit de "eigen" sector ter discussie komen te staan. De medewerker van de regionale directie verwoordde deze situatie als volgt:

"In februari '95 heeft de stuurgroep van het WCL-project een aantal opmerkingen gemaakt over hoe het gebiedsperspectief eruit zou moeten zien. Allerlei verschillende partijen hebben eigen belangen. De provincie zegt: "Het is onze verantwoordelijkheid om een gebiedsperspectief vast te stellen." In principe is iedereen binnen de stuurgroep het daar mee eens. Dan speelt de verdeling van verantwoordelijkheden een rol. Wat heeft LNV daar dan nog over te zeggen? Wij zijn een beetje bang dat wij moedwillig de programma's moeten goedkeuren en daar geld voor beschikbaar moeten stellen, en dat wij dan weinig criteria hebben om zaken echt af te wijzen. De provincie heeft er belang bij de criteria zo vaag mogelijk te houden. Ze willen hun handen een beetje vrijhouden. De hele procedure is gewoon wat wazig. Er bestaat geen zekerheid dat wij daar echt nog inhoudelijk over kunnen meepraten. Het geld voor de WCL wordt al uitgegeven, terwijl de juridische dekking er nog niet is. Het kan best zo zijn dat dadelijk de Algemene Rekenkamer zegt: "Er is nog niet eens een regeling en jullie geven allemaal geld uit." De middelen (geld - red.) zijn er wel, maar het kader is gewoon onduidelijk."

2.6.3 Samenwerking tussen afdelingen

Bij belangenorganisaties bestaat de laatste jaren steeds meer discussie over de vraag welke interne werkwijze men moet volgen om de belangen van de leden zo goed mogelijk te behartigen. Deze discussie wordt gevoerd onder leiding van belangenorganisaties wier functioneren onder druk is komen te staan. Dit betreft dan voornamelijk organisaties die opkomen voor de belangen van de landbouw en de toeleverende en verwerkende bedrijven die daarbij horen.

Een aspect van deze werkwijze betreft de manier waarop kennisbundeling plaatsvindt en de manier waarop kennis naar buiten wordt gepresenteerd. Tot nu toe is de gebruikelijke werkwijze bij nationale en regionale landbouworganisaties (Landbouwschap, LTO-Nederland, NCB, enzovoort) om het beleidsveld onder te verdelen in subvelden, waarna deze vervolgens worden toebedeeld aan de verschillende medewerkers. Zij dienen, wanneer op hun beleidsveld een bepaald thema speelt, de belangen zo goed mogelijk aan hun bestuurders over te brengen, zodat deze daarmee naar buiten kunnen treden. De laatste tijd begint in deze organisaties het besef te winnen dat projectmatige inzet van kennis vaak meer resultaat oplevert dan de huidige werkwijze. Exper-

tise over een bepaald beleidsveld wordt dan eerst intern gebundeld, voordat het aan de bestuurders en de buitenwereld wordt gepresenteerd. Een medewerker van een belangenorganisatie zei hierover:

"Het is van belang dat belangenorganisaties in de beleidsvorming meer projectmatig te werk gaan. Dit houdt in dat je niet eerst een medewerker een stuk laat schrijven, en dat je die vervolgens in een commissievergadering zijn verhaal laat toelichten, zodat dit verhaal daarna naar het bestuur kan gaan, waarna het - als de hele mallemlen doorlopen is - zijn weg kan vinden in de overlegstructuren. Nee, je moet anders te werk gaan. Als je een project begint, nodig je eerst een stuk of vier deskundigen uit om in een projectgroep zitting te nemen. Met hen spreek je af dat je je gezamenlijk de komende 3 à 4 maanden over de voorliggende problematiek zal buigen. Die deskundigen dien je zowel van binnen als van buiten erbij betrekken."

2.6.4 Vertegenwoordiging

Tot slot de vraag: op welke wijze dient de mandatering van vertegenwoordigers te geschieden? Vooral bij de uitvoering van het natuurbeleid wordt regelmatig op pijnlijke wijze duidelijk dat vertegenwoordigers van bestuurlijke organisaties niet het mandaat hebben dat zij denken te hebben. Het mandateringsprobleem wordt door één van de respondenten als volgt toegelicht:

"Bij agrarische vertegenwoordigers in Gaasterland speelt hetzelfde wat volgens mij bij LTO-Nederland ook heeft gespeeld. Het zijn de voormannen die de afspraken maken met de beleidswereld. Maar als ze deze maatregelen vervolgens in de streek proberen uit te leggen, zeggen de boeren daar: "Dit pikken we niet."

Uit deze woorden blijkt dat de vertegenwoordigers vaak een verkeerde inschatting maken, al dan niet bewust, van het draagvlak dat voor een bepaald beleid in een streek aanwezig is. De redenen voor deze inschattingsfouten dienen niet alleen bij de vertegenwoordigers, maar ook bij de vertegenwoordigden te worden gezocht. De taak van vertegenwoordigers bij belangrijke beslissingen is om goed na te gaan welk draagvlak in een bepaalde streek voor een bepaald beleid bestaat, en als dit problemen oplevert, hoe dit kan worden verbeterd. De vertegenwoordigden dienen volgens deze respondenten goed na te denken welke harde randvoorwaarden aan de vertegenwoordigers dient te worden meegegeven. Een burgemeester zei over de mandatering van een wethouder uit haar gemeente:

"Achteraf praten is altijd gemakkelijk, maar ook als gemeente hebben we in de communicatieve sfeer best fouten gemaakt. Als wij drie jaar geleden anders hadden gebrainstormd, dan waren bepaalde zaken waarschijnlijk anders gelopen. Als we het traject over zouden mogen doen, dan denk ik dat we de wethouder misschien eerder wat randvoorwaarden hadden meegegeven."

2.7 Conclusie

In de afgelopen vijftig jaar heeft de agrarische functie van het platteland in toenemende mate concurrentie gekregen van andere functies, zoals woningbouw, industrie, verkeer, natuur en recreatie. Werd het platteland in de jaren vijftig, zestig en zeventig nog vereenzelvigd met een afgelegen gebied waar vooral agrarische activiteiten plaatsvonden, sinds de jaren tachtig begint in toenemende mate het besef door te dringen dat dit gebied ook niet-agrarische functies herbergt. In de jaren negentig lijkt zich een omslag in het denken over het platteland te hebben voltrokken. Men heeft het niet meer over de tweedeling agrarische en niet-agrarische functies, maar over een complex aan functies, waarvan geen van de functies domineert over de andere. Met deze verandering in denkwijze doet zich ook een verandering in het gebruik van namen in dit gebied voor. Zo heeft men het meer en meer over het landelijk gebied, de groene ruimte en, zelfs, het *urban field*.

Strijd om de ruimte

Deze ontwikkeling in het denken over het platteland heeft zich niet in het luchtledige voltrokken. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft zich een aantal demografische en economische ontwikkelingen voorgedaan die grote ruimtelijke consequenties hebben gehad. Door de geboortegolf in de jaren na de Tweede Wereldoorlog, door de immigratie van gastarbeiders en hun gezinnen naar Nederland, en door de welvaartsvergroting in Nederland zijn steeds meer sectoren ruimteclaims gaan stellen, waardoor men de laatste jaren steeds vaker spreekt over "de strijd om de ruimte" in het landelijk gebied. De recreatiesector heeft meer ruimte nodig om in de vraag naar recreatieve voorzieningen te voorzien, de woningbouwsector om de woningnood aan te pakken, de natuurbescherming om de verslechtering van de flora en fauna tegen te gaan, enzovoort.

Toename bestuurlijke verwevenheid

Deze strijd om de ruimte heeft de bestuurlijke verwevenheid ten aanzien van het landelijk gebied versterkt. Steeds vaker zijn de bestuurlijke organisaties die actief zijn in verschillende maatschappelijke sectoren, op elkaar aangewezen. Evenredig met de toename van deze bestuurlijke verstrengeling is het aantal fricties tussen verschillende bestuurlijke organisaties vergroot. Dit heeft er onder andere toe geleid dat de aandacht van bestuurders en beleidsmakers voor de bestuurlijke problematiek in het landelijk gebied de laatste jaren sterk is toegenomen.

Bestuurlijk probleem als sociale constructie

De centrale stelling van dit artikel is dat een bestuurlijk probleem geen objectief gegeven is, maar een sociale constructie. Dit houdt in dat de manier waarop iemand naar de werkelijkheid kijkt van invloed is op de formulering

en precisering van het bestuurlijk probleem. In dit artikel zijn drie manieren van kijken (benaderingen) van de bestuurlijke werkelijkheid geformuleerd.

Openbaar bestuur als black box

De eerste is de "het openbaar bestuur als black box". Bestuurders die hun problemen impliciet vanuit deze benadering definiëren, zien het openbaar bestuur als eenheid en definiëren problemen onder andere in termen van democratische legitimiteit, doeleinden of middelen. Als belangrijkste probleem ervaren zij de slechte afstemming tussen doelen en beleidsinstrumenten. Met name wordt gewezen op de onvolkomen aard en vormgeving van beleidsinstrumenten in relatie tot de gestelde doelen. Een voorbeeld is de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. De Commissie van Vollenhove (Commissie Financiering Natuurbeleid, Naar een Sluitende Groenfinanciering) heeft enkele jaren geleden aangetoond dat het rijk hiervoor te weinig geld heeft vrijgemaakt.

Openbaar bestuur als inter-organisatorisch complex

De tweede benadering is "openbaar bestuur als inter-organisatorisch complex", waarin het bestuur wordt gezien als een geheel van organisaties die op tal van punten uiteenlopende doelen en belangen nastreeft. Bestuurders die deze benadering hanteren, zien bestuurlijke problemen dan in termen van doorwerking van beleid, onduidelijke bestuurlijke en beleidsmatige randvoorwaarden en onbetrouwbaar overheidshandelen. De positie die bestuurders bekleeden, speelt een rol bij de vraag wat zij als belangrijkste bestuurlijke probleem zien. Lokale bestuurders vinden andere problemen belangrijk dan bestuurders op hogere overheidsniveaus. Bij lagere overheden speelt vooral het probleem van de onduidelijke bestuurlijke en beleidsmatige randvoorwaarden, terwijl bij hogere overheden eerder de doorwerking van beleid als probleem wordt gezien.

Openbaar bestuur als intern organisatievraagstuk

De derde manier van kijken wordt "openbaar bestuur als intern organisatievraagstuk" genoemd. Bij deze invalshoek zitten de problemen in de afstemming tussen organisatieonderdelen, het niveau van besluitvorming en mandatering. De belangrijkste problemen die hier spelen, hebben te maken met de afstemming van beleid tussen organisatieonderdelen.

Tegengestelde belangen centraal kenmerk van bestuurlijke problematiek

Als zowel de definiëring van het problemen, als de vraag naar wat bestuurders als de belangrijkste problemen ervaren, gebonden is aan de posities en opvattingen van bestuurders, is er dan misschien iets gemeenschappelijks aan deze problemen te onderkennen? Op basis van dit onderzoek kan worden gesteld dat de tegengesteldheid van belangen het belangrijkste kenmerk is van bestuurlijke problemen. Dit betekent dat een probleem als bestuurlijk kan

worden gekarakteriseerd als op een of andere wijze botsende belangen tussen actoren een rol spelen. Het kan zowel gaan om botsende belangen tussen bestuurlijke en maatschappelijke actoren (bijvoorbeeld ministerie van LNV en agrariërs), tussen bestuurlijke actoren onderling (bijvoorbeeld provincie en gemeente), binnen bestuurlijke actoren (bijvoorbeeld twee hoofdafdelingen binnen een provincie), en binnen maatschappelijke actoren (bijvoorbeeld centrale en regionale afdelingen van een belangenorganisatie).

Hoe om te gaan met bestuurlijke problemen?

Wat betekent dit voor bestuurders? Op welke wijze dienen zij om te gaan met bestuurlijke problemen in het landelijk gebied? In de eerste plaats is van belang dat zij zich realiseren dat hun visie op de bestuurlijke werkelijkheid niet altijd overeen hoeft te komen met de visie van andere bestuurlijke en maatschappelijke actoren. Wat de ene bestuurder als probleem definieert, kan voor de ander een juist een oplossing zijn. Dit lijkt een voor de hand liggende opmerking, maar uit het onderzoek blijkt maar al te vaak dat bestuurders te weinig aandacht schenken aan de probleemdefinities van andere actoren. Een goed voorbeeld hiervan is het natuurbeleid. Op verschillende plaatsen in het land heeft minister Van Aartsen het beleid versoepeld, omdat hiervoor lokaal te weinig bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak aanwezig was.

Verdiepen in andere beleidsvisies

Bestuurders moeten zich realiseren dat betrokkenen er andere beleidsvisies op na houden. Dit houdt in dat ze nagaan welke formele en informele doelen deze actoren hanteren, welke argumenten ze aanvoeren en welke middelen ze kunnen aanwenden. Alleen als bestuurders inzicht hebben in de drijfveren van andere beleidssectoren, is het mogelijk oplossingen te bedenken die in de uitvoeringsfase van een beleidsproces niet stranden op te weinig draagvlak.

Deze manier van denken vereist dat bestuurders in een besluitvormingsproces aandacht schenken aan drie zaken. De eerste is de eigen beleidsvisie (problemen, doelen, middelen, aansturing). Welke beleidsvisie heb ik en hoe onderbouw ik deze? De tweede is de communicatie van deze beleidsvisie. Hoe overtuig ik mijn doelgroep? De derde is: belangen van overige betrokkenen. Op welke wijze definiëren andere beleidssectoren het probleem en welke belangen hebben zij?

Tot slot

Als bestuurskundig onderzoek begint bij het probleem, waar ligt dan de oplossing? Hierover kunnen we nu slechts het volgende zeggen: als de definitie van het probleem gebonden is aan de positie en beleidsvisie van de bestuurder, dan creëert wellicht de oplossing voor zijn moeilijkheden een geheel nieuw probleem. Zo komen bestuurders vaak met oplossingen voordat ze doorhebben wat er nu eigenlijk aan de hand is. Zo blijft het bestuur in bewe-

ging, dat wel. In de jaren tachtig en negentig zien we interessante golfbewegingen tussen decentralisatie en centralisatie. Af en toe zouden we even pas op de plaats moeten maken, eens rustig om ons heen kijken en ons verdiepen in de werkelijke problemen en de echte oplossingen. Als bestuurskundigen pretenderen wij niet kant-en-klare oplossingen aan te leveren. Wij kunnen slechts het geheugen van bestuurders opfrissen, wijzen op de werkelijke problemen en aangeven welke beperkingen onze oplossingen weer met zich meebrengen.

3. DE BESTUURLIJKE AANPAK IN OVERIJSSSEL ¹⁾

In Overijssel zijn we hard aan de slag om de bestuurlijke problematiek in het landelijk gebied aan te pakken. In deze provincie is het afgelopen voorjaar de notitie "*Overijssel; Proeftuin van Nederland*" verschenen. Deze notitie kreeg landelijk bekendheid door de woorden van minister Van Aartsen: "*De aanpak is verrassend en ik wil hierover nader spreken met Overijssel.*" In de notitie wordt een aantal initiatieven ontvouwd om de bestuurlijke vernieuwing ten aanzien van het landelijk gebied in Overijssel vorm te geven.

Bottom-up aanpak in Noordoost-Twente

Deze vernieuwing beperkt zich niet alleen tot het schrijven van nota's; ook in de praktijk zijn we bezig nieuwe wegen te vinden om een vitalisering van het landelijk gebied te bewerkstelligen. Bijvoorbeeld het gebiedsgericht beleid in Noordoost-Twente. In dit gebied proberen we met een *bottom-up*-aanpak, dat wil zeggen in samenspraak met de inwoners van het gebied, nieuwe kansen voor de regio te creëren.

Inmiddels hebben we in twee rondes van 25 avonden met de bewoners van gedachten gewisseld over de problemen en de kansen in de streek. Deze gesprekken, die bij ons de benaming "huiskamergesprekken" hebben gekregen, worden positief gewaardeerd. Dit blijkt alleen al uit de opkomst van de avonden.

In Noordoost-Twente zijn landbouw, bosbouw en toerisme belangrijke economische dragers en onmisbaar voor de instandhouding van het waardevolle cultuurlandschap. Het landschap typeert zich door een sterke verweving van landbouw en natuur en landschap. Samen met de inwoners zijn de problemen, de knelpunten en de kansen geanalyseerd. Op basis hiervan is, ook weer samen met de betrokkenen, een oplossingsprogramma opgesteld. De betrokken overheden (provincie en zes gemeenten), de ministeries van LNV en VROM, het waterschap Regge en Dinkel, de Landbouw, Natuur en Milieu Overijssel hebben een pakket van maatregelen voorgesteld. Het proces van geven en nemen leidt onder andere tot de volgende oplossingsrichtingen:

- heroriëntatie agrarische sector en landbouwstimuleringsbeleid;
- particulier beheer van natuur, bos en landschap en landschapstimuleringsbeleid;
- realisering van de ecologische HoofdStructuur;
- versterking milieuvriendelijke recreatie en toerisme.

1) Dit hoofdstuk is het verslag van de lezing die is uitgesproken door H.J.M. Kemperman, gedeputeerde Milieu, Landbouw, Natuur en Landschap van de provincie Overijssel.

Decentralisatie en vereenvoudiging regelgeving gewenst

Mijn ervaring in Noordoost-Twente is positief. Echter, het instrumentarium is slechts gedeeltelijk te sturen vanuit het gebied. De rijksregels moeten meer integraal ingezet kunnen worden. Dat kan deels via decentralisatie naar provincies en deels via het ineenschuiven van regelingen. Dan pas kan de overheid echt maatwerk leveren.

Gebiedsgericht beleid in Noordoost-Overijssel

De belangrijkste aanleiding om in Overijssel aandacht te besteden aan nieuwe sturingsvormen was de moeizame voorbereiding van het gebiedsgericht beleid in Noordwest-Overijssel. Deze voorbereiding kwam moeizaam tot stand, doordat het ministerie van LNV via een *top-down*-aanpak heeft getracht 2.000 ha nieuwe natuurgrond te creëren. Deze taakstelling stond beschreven in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR). Ik onderschrijf dat er vanuit het rijk kaders dienen te worden gesteld over de hoofdlijnen van beleid. Maar in Noordwest-Overijssel is gebleken dat het werken met concepten en abstracte doelstellingen vanuit rijksnota's onvoldoende zicht op de consequenties en de uitvoerbaarheid geeft. Deze komen pas in beeld bij de gebiedsgerichte vertaling.

De provincie heeft in samenspraak met de gemeenten en maatschappelijke belangengroepen in de streek getracht er het beste van te maken. Maar dit viel niet mee. Ondanks het feit dat alle leden van de stuurgroep zich hadden gecommitteerd om het beleid uit het SGR uit te voeren, bleek er te weinig maatschappelijk draagvlak in de streek aanwezig te zijn om de totale omvang nieuwe natuur uit de plannen te realiseren. Dit bleek tijdens de voorlichtingsavonden. Op deze avonden, die niet eens bedoeld waren als inspreekavonden, kwam zoveel kritiek los, dat de stuurgroep genoodzaakt was om zich te bezinnen op de haar opgelegde taakstelling.

Uiteindelijk is het minister Van Aartsen geweest, die op voorstel van de stuurgroep heeft bepaald dat we in Noordwest-Overijssel soepeler mogen omgaan met de taakstelling uit het SGR. Deze situatie dateert nog van voor de decentralisatie van rijkstaken naar provincies. Ik ga ervan uit dat de decentralisatie de provincie ruimte geeft voor het leveren van maatwerk. Ook de communicatie, de sociale structuur en natuurlijk de soort ingrepen spelen mee bij het wel of niet accepteren van overheidsbeleid. Ik wijs hier met name op, omdat naar mijn mening provincies te vaak het verwijt krijgen dat zij hun rug niet recht houden als het gaat om het natuurbeleid. Een voorbeeld van dit verwijt vond ik terug in hoofdstuk 2, waarin de volgende passage staat vermeld:

**Bij ons (het rijk) wordt altijd gezegd: kijk eens naar de provincies. Die verwantselen het natuurbeleid. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de hele bestuursorganisatorische ophanging van het natuurbeleid problematisch is. Er zijn gewoon te weinig waarborgen die ervoor zorgen dat je de provincies zover krijgt dat het natuurbeleid op het goede spoor komt. En dat komt omdat wij geen planstructuur hebben. Op andere beleidsterreinen bestaat deze wel.*

Ik vind het niet zo slecht dat de provincies meer bevoegdheden krijgen, maar ik ben wel een beetje bang voor de ruggespraak van bestuurders die over vier jaar weer gekozen moeten worden. Want dat is een probleem."

Herstel van vertrouwen nodig

Uit dit citaat blijkt duidelijk dat een belangrijke oorzaak van de bestuurlijke problematiek in het landelijk gebied voortkomt uit wantrouwen tussen regionale bestuurders en beleidsmedewerkers van het rijk. Een van de eerste vereisten om de vernieuwing van het landelijk gebied aan te pakken, is het herstel van vertrouwen tussen verschillende bestuurslagen. Een tweede vereiste is: duidelijkheid over elkaars rollen en acceptatie daarvan. Niet langer meer met de beschuldigende vinger naar elkaar wijzen, maar elkaars deskundigheid, rollen en handelen respecteren en op constructieve wijze met elkaar samenwerken. Dat zijn belangrijke voorwaarden voor de daadwerkelijke vernieuwing van het landelijk gebied in Nederland, en daarmee ook in Overijssel.

4. GROEPSDISCUSSIE OVER BESTUURLIJKE PROBLEMEN

Nu de bestuurlijke problemen in perspectief zijn geplaatst en vanuit de provincie Overijssel de kern van de problematiek nog eens is belicht, namelijk de botsende belangen tussen bestuurders, komen we bij de aanvulling van de deelnemers van de studiemiddag op onze analyse.

Hun werd gevraagd de bestuurlijke problemen, zoals zij die ervaren, op een rijtje te zetten. Iedere groep kreeg drie opdrachten mee. De eerste was: benoem de vijf belangrijkste bestuurlijke problemen van het landelijk gebied. De tweede: bedenk bij elk probleem een casus. De derde was: geef een prioritering van de geconstateerde problemen. Het doel van deze opdrachten was om de reeds verrichte analyse aan te vullen en zodoende meer zicht te krijgen op de bestuurlijke vraagstukken van het landelijk gebied. Terecht gaf een van de deelnemers aan dat het niet om problemen ging, maar om uitdagingen.

4.1 Groep 1

Betrek de boze boeren bij beleid

Deze groep bracht als belangrijkste bestuurlijke probleem naar voren dat bestuurders en beleidsmakers bij de formulering van een beleid vaak weinig aandacht besteden aan draagvlak. Als voorbeeld werd het natuurbeleid in Gaasterland genoemd. De bewoners uit deze streek hebben met succes verzet geboden tegen het beleidsvoornemen om 550 ha landbouwgrond voor natuurdoeleinden aan te wenden.

Een van de deelnemers suggereerde een casus te nemen waar bestuurders wel in de beleidsvormingsfase draagvlak hebben gecreëerd voor het beleid. Van deze casus zou dan kunnen worden geleerd om het in andere gebieden beter te doen. Het gebiedsgericht beleid in Noordoost-Twente kan daartoe als voorbeeld dienen. In deze streek wordt sinds enige tijd met de *bottom-up* benadering getracht de vernieuwing van de streek gestalte te geven.

Particulier natuurbeheer stuit op institutionele barrières

Een tweede bestuurlijk probleem betreft de starheid van organisaties en beleidsinstrumenten. Veel bestuurders ervaren het als een lastig gegeven dat bestaande beleidsinstrumenten niet flexibel genoeg zijn. Dit is vooral een probleem als bij doelgroepen of bij lokale bestuurders te weinig steun bestaat voor nieuwe initiatieven.

Een voorbeeld hiervan is het relatienotabeleid. Hiermee wordt beoogd meer natuurwaarden in Nederland te behouden en te ontwikkelen. Het instru-

mentarium dat hiervoor beschikbaar is, bestaat in hoofdzaak uit de vorming van beheers- en reservaatgebieden. In de praktijk zien betrokkenen vaak weinig heil in reservaatvorming. De suggestie om een nieuw beleidsinstrument in te zetten (natuurproductie door particuliere grondeigenaren) lijkt een redelijk alternatief. Toch blijkt de inzet van dit nieuwe beleidsinstrument in de bestuurlijke praktijk op vele weerstanden te stuiten. Voor een belangrijk deel heeft dit te maken met institutionele belangen die hierbij in het geding zijn. Met name de Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden (LBL) en de terreinbeherende organisaties hebben moeite met de flexibilisering van het relatienota-beleid.

Het Amsterdamse bos in Gaasterland

Het derde probleem dat groep 1 formuleerde, was dat plattelandsbewoners de dupe kunnen zijn van problemen die stedelingen ervaren. Zo werd gekscherend gezegd dat boeren in Gaasterland hun grond voor natuurdoeleinden moeten afstaan, omdat Amsterdammers te weinig recreatievoorzieningen hebben: hoe moeten bestuurders met deze problematiek omgaan?

De belangenafweging rond het Strategisch Groenproject Bentwoud kan als casus dienen. De belangen tussen stedelingen en bewoners uit het landelijk gebied lopen ten aanzien van de aanleg van het Bentwoud sterk uiteen. De meeste Randstedelingen stellen het op prijs dat er in de buurt van hun woongebied meer groen ruimte wordt gecreëerd, terwijl boeren in en rondom het gebied, waar het Bentwoud dient te verrijzen, weinig voordelen zien in de ontwikkeling van een bos.

Beleidsveroudering

Tot slot bracht deze groep naar voren dat de verandering van functies in het landelijk gebied zo snel gaan dat beleidsmaatregelen vaak verouderd zijn voordat ze rechtsgeldigheid hebben. Deze veranderingen zijn niet alleen het resultaat van economische (wegtrekken van bedrijven naar Zuidoost-Azië, schaalvergroting van bedrijven, veranderende consumentenvoorkeuren) en maatschappelijke ontwikkelingen (individualisering en toenemende mondigheid), maar ook van bestuurlijke (gemeentelijke herindeling en vorming stadsgewesten) en beleidsmatige ontwikkelingen (natuur- en woningbouwbeleid).

De groep achtte het raadzaam een landinrichtingsproject als casus te nemen. Bij de start van de landinrichtingsprojecten die heden ten dage in uitvoering zijn, was het beleid erop gericht de kavels van boeren te vergroten. Tegenwoordig is het beleid niet alleen meer gericht op de verbetering van de landbouwstructuur, maar ook op de realisering van natuur- en landschapswaarden. In sommige landinrichtingsprojecten betekent dit dat boerenkavels worden verkleind in plaats van vergroot.

4.2 Groep 2

Duidelijkheid, durf en daadkracht?

De leden ervaren als grootste bestuurlijke probleem dat de overheid te weinig sturingsinstrumenten in handen heeft om de grondmobiliteit in het landelijk gebied te vergroten. Vooral door de moeizame realisering van het natuurbeleid, met name de Ecologische HoofdStructuur (EHS), krijgt dit thema steeds meer een belangrijke plaats op de bestuurlijke agenda.

Wanneer beleidsmakers de mogelijkheid hebben grond in het landelijk gebied te onteigenen, dan zou de uitvoering van het natuurbeleid kunnen worden versoepeld. De werkgroepleden vinden het daarom van belang dat wordt nagegaan op welke wijze en onder welke voorwaarden dit beleidsinstrument kan worden ingezet.

Het hier geschetste probleem heeft een normatieve component; het geeft impliciet antwoord op de vraag in hoeverre de overheid mag interveniëren in de samenleving, en in het bijzonder in de mate waarin zij behoort om te gaan met privé-eigendom. Deze vraag is sterk verbonden met ideologieën. Volgens de liberale ideologie dient de overheid zo min mogelijk in te grijpen in de maatschappij. Het eigendomsrecht van burgers, en dus ook van boeren, speelt in deze ideologie een belangrijke rol. Sociaal-democraten hebben hier minder moeite mee. Zij hechten meer waarde aan sociaal-economische gelijkheid. Hiervoor is in veel gevallen een sterke mate van overheidsinterventie nodig. Hierdoor zijn sociaal-democraten eerder geneigd een pleidooi te houden voor het onteigeningsinstrument dan liberalen.

Ruimte en rollen

Daarna brachten de werkgroepleden een punt naar voren over de tegenstrijdigheid van overheidsrollen bij besluitvormingsprocessen. Een goed voorbeeld hiervan is het ruimtelijk beleid van het ministerie van LNV. Het ruimtelijk beleid ten aanzien van de landbouw staat op gespannen voet met de natuur. De overheid probeert enerzijds geen ruimtelijk voorwaarden op te leggen aan de agrarische sector vanuit de gedachte dat boeren op basis van bedrijfseconomische inschattingen zelf het beste kunnen bepalen waar ze zich - ruimtelijk gezien - vestigen. Anderzijds geeft de overheid wel ruimtelijke kaders voor de vormgeving van het natuurbeleid (EHS). Hiermee worden dus impliciet ook ruimtelijke kaders aangegeven voor de ontwikkeling van de landbouw, wat juist niet werd beoogd.

Wie doet wat?

Het volgende bestuurlijke probleem lijkt op het voorgaande, in de zin dat het gaat om de afstemming van beleidsinstrumenten. Op twee punten bestaan echte verschillen. Het eerste is dat het hier niet gaat om een bestaand, maar om een mogelijk toekomstig bestuurlijk probleem. Het tweede is dat het niet

betrekking heeft op de afstemming van beleidsinstrumenten binnen een bestuurslaag, maar tussen verschillende bestuurslagen.

Het probleem komt er op neer dat na 2000 een spanning kan ontstaan tussen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het natuur- en landschapsbeleid op nationaal niveau. Als namelijk de zuivelquoteringsregeling, die dan eindigt, geheel of gedeeltelijk wordt opgeheven, is de kans groot dat melkveehouders inkomenstoeslagen krijgen. De huidige maatschappelijke trends in de Europese landen in ogenschouw nemend, lijkt de kans groot dat deze toeslagen ten goede moeten komen aan natuur- en landschapsproductie. Dit laatste zou op gespannen voet kunnen komen te staan met het nationale beleid ten aanzien van natuur- en landschapswaarden. De uitvoering van dit beleid is in handen van een omvangrijke uitvoeringsdienst (Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden). Daarom lijkt het raadzaam voor de LBL om nu al na te denken over de rol die ze kan spelen in de besluitvorming over het GLB.

Agrarische bestuursculturen en vliegende hectaren

Voorts werd geconstateerd dat de aanpak van maatschappelijke problemen regelmatig wordt belemmerd door sectoraal overheidsbeleid. Een oorzaak hiervan is dat de implementatie van beleid niet aansluit op de heersende bestuurscultuur in een bepaalde streek. Als voorbeeld werd genoemd het verschil in cultuur tussen Friesland/Overijssel en Drente. In de eerst twee provincies is de agrarische cultuur sterk verbonden met de heersende bestuurscultuur, terwijl dit in Drente veel minder het geval is.

Als casus werd het relatienotabeleid genoemd. Friese en Overijsselse bestuurders hebben grote moeite om voor dit beleid binnen hun eigen provincies bestuurlijke en maatschappelijke steun te vinden. De beleidsmaatregelen sluiten niet aan op de belevingswaarden van boeren, landgoedeigenaren en bestuurders binnen deze provincies. Het is dan ook niet toevallig dat in Friesland het idee is geboren om het beleid te versoepelen en "vliegende hectaren" te introduceren. Vliegende hectaren, ook wel aangeduid met "ruime-jasbenadering", houdt in dat de oppervlakte grond, waar boeren met de LBL beheersovereenkomsten kunnen afsluiten, vele malen groter is dan bij het relatienotabeleid het geval zou zijn. Naast de introductie van het beleidsconcept "vliegende hectaren" worden in Friesland, net als in Overijssel, ook andere mogelijkheden onderzocht om een versoepeling van het relatienotabeleid te bewerkstelligen. Deze instrumenten zullen moeten aansluiten bij de dominante bestuurscultuur.

Zaken doen?

Ten slotte merkte deze groep op dat bestuurders vaak niet goed weten met welke belangenorganisaties ze in zee moeten gaan om steun te krijgen voor hun beleid. Het gebeurt bestuurders te vaak dat ze afspraken maken met belangenorganisaties, en dat deze de afspraken niet nakomen.

Als casus werd gesuggereerd de besluitvorming over het natuurbeleid in Gaasterland en Noordwest-Overijssel te nemen. In beide regio's zijn vertegenwoordigers van gemeenten en boerenorganisaties hun afspraken niet nagekomen die ze hadden gemaakt met de stuurgroep die invulling moest geven aan het natuurbeleid. Een morrende achterban was hiervan de belangrijkste oorzaak. Voor een deel hebben bestuurders ook zelf in de hand welke belangenorganisaties namens de sector spreekt. Minister Van Aartsen spreekt tegenwoordig heel bewust met LTO-Nederland wanneer hij vanuit de landbouwwereld steun wil krijgen voor zijn beleid.

4.3 Groep 3

Decentralisatie Impuls?

Het belangrijkste bestuurlijke probleem van deze groep was dat tussen bestuurlijke organisaties verschil van mening bestaat over taken en verantwoordelijkheden. Dit probleem doet zich meestal voor nadat een centralisatie of decentralisatie van bevoegdheden is doorgevoerd. In de onderhandelingen over deze overdracht van bevoegdheden worden moeilijke onderhandelingspunten vaak doorgeschoven naar de uitvoeringsfase van een beleid. Dit is de reden dat in een later stadium de onderhandelende partijen van mening verschillen over de interpretatie van gemaakte afspraken.

Een voorbeeld hiervan is plattelandsvernieuwing. In het kader van de Decentralisatie Impuls is tussen het ministerie van LNV en de provincies afgesproken dat de laatsten een regisserende rol zullen vervullen bij de plattelandsvernieuwing. Hierover bestaat in abstract overeenstemming tussen beide partijen. Waarover echter geen consensus bestaat, is wie de zeggenschap heeft over het geld dat is gemeoid met plattelandsvernieuwing. De provincies vinden dat zij verantwoordelijk zijn voor de besteding van dit geld. Zij wijzen hierbij op hun regisserende rol. Maar ook de minister van LNV vindt dat hij nog wat te zeggen heeft over dit geld. Hij is hierover immers verantwoording verschuldigd aan het parlement.

Een Ecologische Hoofdstructuur kost geld

Als tweede bestuurlijk probleem werd naar voren gebracht dat beleidsinstrumenten niet altijd even geschikt zijn voor de realisatie van een vastgesteld beleid. Er zijn uiteenlopende redenen aan te voeren waarom het instrumentarium niet voldoet. Zo kan het instrumentarium niet flexibel genoeg zijn. Zoals al eerder is aangegeven zijn sommige bestuurders van mening dat dit het geval is bij het relatienotabeleid. Ook kunnen beleidsinstrumenten tegenstrijdig aan elkaar zijn (ruimtelijk beleid voor agrarische sector staat op gespannen voet met het ruimtelijk beleid voor de natuur). Tot slot kunnen beleidsinstrumenten inhoudelijk niet aansluiten op doelstellingen (regelgeving is niet op tijd klaar of er is te weinig geld beschikbaar voor de realisatie van een beleid).

Als casus werd de EHS genoemd. Door de commissie van Vollenhove (Commissie Financiering Natuurbeleid, Naar een Sluitende Groenfinanciering) is onderzoek gedaan naar de financiering van het natuur- en bosbeleid in Nederland. In dit onderzoek komt de commissie tot de conclusie dat "de uitvoering van taakstellingen op het gebied van het natuur- en bosbeleid bij lange na niet toereikend zijn," namelijk een geaccumuleerd tekort over 10 jaar van bijna een miljard gulden. Ondanks de extra middelen die Van Aartsen aanwendt voor de realisering van het natuurbeleid, zijn weinig financiële middelen beschikbaar voor de implementatie van het natuur- en bosbeleid in Nederland.

Stapels beleid

Het derde en laatste bestuurlijk probleem dat de groep naar voren bracht was dat bestuurlijke en maatschappelijke actoren vaak worden bedolven onder plannen van hogere overheden. Dit brengt twee problemen met zich mee. In de eerste plaats dat de hoeveelheid plannen voor beleidsmedewerkers te groot is om kennis van te nemen. Hierbij wordt niet alleen gedomd op tijdgebrek, maar ook op symbolisch taalgebruik dat in deze nota's wordt gehanteerd. Met name dit laatste is een belangrijke belemmerende factor voor lokale bestuurders en ambtenaren om te achterhalen wat werkelijk wordt bedoeld met de gehanteerde beleidsconcepten. Het tweede probleem is de afstemming tussen verschillende nota's. Deze laat vaak te wensen over.

Volgens de werkgroepleden is de Peel een geschikte casus. Van der Jagt, directeur Uitvoering en Coördinatie Ruimtelijk Beleid (RPD), heeft voor dit gebied een aantal beleidscategorieën op een rij gezet. Hij heeft er 14 onderscheiden. Deze zijn:

- Ecologische HoofdStructuur;
- Strategisch Groenproject;
- Nationaal Park;
- Wetland (deels);
- Stillegebied, tegenwoordig milieubeschermingsgebied;
- Militair laagvliegebied;
- Speciale beschermingszone in het kader van de EU-vogelrichtlijn;
- Staats- en beschermd natuurmonument;
- Groene koers VINEX;
- Doelstelling 5b-gebied (Limburgs deel);
- Doelstelling 2-gebied (Brabants deel);
- Nadere Uitwerking Brabant Limburg (deels);
- ROM-project Peel (deels);
- Leefbaarheidsproject Peel (deels).

Niet zozeer het aantal, als wel de afstemming tussen deze categorieën wordt door de werkgroepleden als een probleem ervaren. Een voorbeeld van zo'n afstemmingsprobleem is dat de Peel niet alleen een stille-, maar ook een militair laagvliegebied is.

Dit wil overigens niet zeggen dat de afstemming tussen alle beleidscategorieën tot problemen leidt. De meeste categorieën sluiten goed op elkaar aan. Hierbij kan worden gedacht aan de Ecologische HoofdStructuur, het Strategisch Groenproject, Nationaal Park en Groene Koers. Ze sluiten soms zo goed op elkaar aan dat men zich kan afvragen waarom er zoveel beleidscategorieën naast elkaar bestaan.

4.4 Conclusie

De problemen of - zo u wil - uitdagingen hebben betrekking op uiteenlopende onderwerpen, van onduidelijke taakopvatting, cultuurverschillen, belangenbehartiging, mandatering tot instrumenten. Met name het laatste onderwerp is veel genoemd. Van de twaalf genoemde problemen kunnen er minstens zeven worden toegeschreven aan de aard en vormgeving van beleidsinstrumenten. De problemen die hierbij aan de orde kwamen, zijn:

- inflexibiliteit van beleidsinstrumenten (relatienotabeleid);
- veelheid van beleidsinstrumenten (gebiedgericht beleid de Peel);
- tegenstrijdigheid van beleidsinstrumenten binnen één bestuurslaag (ruimtelijk beleid voor landbouw en natuur);
- tegenstrijdigheid van beleidsinstrumenten op verschillende bestuurslagen (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en Relatienotabeleid);
- snel verouderende beleidsinstrumenten (landinrichting);
- onduidelijke beleidsinstrumenten (taken en bevoegdheden bij plattelandsvernieuwing);
- ongeschikte beleidsinstrumenten (te weinig financiële middelen voor EHS).

De rest van de problemen gaat over het gebruik van beleidsinstrumenten, formulering van doelstellingen, tegenstrijdige doelstellingen en de relatie vertegenwoordigers-vertegenwoordigden.

Er zijn drie redenen aan te voeren waarom deze groepsdiscussie een succes kan worden genoemd. Ten eerste brengen de resultaten een verfijning aan in de categorisering van bestuurlijke problemen zoals die in hoofdstuk 1 is opgenomen. Zo is een nadere specificering van de categorie "de aard en vormgeving van het beleidsinstrumentarium" nodig om meer inzicht te krijgen in de problematiek die met beleidsinstrumenten samenhangt. Ten tweede leverden de werkgroepsessies een schat aan praktijkvoorbeelden op. Deze voorbeelden kunnen door de onderzoekers worden gebruikt om hun bestuurskundige inzichten in de praktijk toe te passen. Tot slot stelt deze sessie ons in staat te concluderen dat bestuurskundig onderzoek zich kan richten op vragen over:

- afstemming van verschillende rollen van de overheid;
- vereenvoudiging organisatorische structuren;
- het zelfsturend vermogen van deelsectoren;
- bestuurlijke hantering van risico's;
- bestuurlijk-organisatorische vormgeving van beleidsvoorbereidende- en uitvoerende taken;

- bestuurlijke en strategische marges in internationale en bovennationale verbanden;
- bestuurlijke grenzen;
- bestuurlijk imago;
- leiderschap in bestuurlijke organisaties;
- draagvlak tussen bestuur en klantenkring;
- beleidsinhoudelijke problemen;
- beleidswaarden en doeleinden;
- afstemmingsproblemen;
- institutionele verhoudingen;
- instrumenten als landinrichting, gebiedsgericht beleid, innovatiebeleid, enzovoort;
- bestuurlijke legitimiteit;
- naar regionale kenmerken in relatie tot bestuursinstrumentarium;
- regionale mogelijkheden voor bijvoorbeeld telewerken voor de verschillende beroepsgroepen.

Vanuit deze vragen geven we een aanzet tot bestuurskundig onderzoek. Vanuit de reeds verrichtte probleeminventarisatie, geven we een aantal dilemma's aan waarbinnen bestuurders moeten schipperen. De onderzoeksagenda bouwt voort op de paradox dat we steeds meer weten over de maatschappij, maar dat de mogelijkheden om deze kennis effectief aan te wenden, lijken te verminderen. Vanuit deze gedachte geven we voorbeelden van manieren waarop onderzoek dan nog wel kan plaatsvinden en schetsen we een nieuwe rol van de onderzoeker.

5. STUREN IN DE ONGEKENDE SAMENLEVING: EEN ONDERZOEKSAGENDA

De aanduiding "De Ongekende Samenleving" (DOS) staat voor de paradox dat we steeds meer weten van de maatschappij, maar dat de mogelijkheden om die kennis effectief aan te wenden, lijken te verminderen (Van Gunsteren en Van Ruyven, 1993; 1995). Het begrip "DOS" verheldert kennisproblemen van hedendaagse bestuurders. Van Gunsteren en Van Ruyven baseren die diagnose op de gedachte dat steeds meer partijen zich met bestuur bezighouden, waardoor het maatschappelijke krachtenveld zich sterk wijzigt; dit lijkt echter niet samen te gaan met verhoging van de legitimiteit van het bestuur. Binnen dit krachtenveld zoeken bestuurders naar een nieuwe rol, maar stuiten hierbij op een groot aantal dilemma's. Vooral stuiten zij op een kennisprobleem: *Er is iets mis met de goede betrekkingen tussen kennis en beleid. Data en theorieën laten publieke beleidsmakers steeds vaker in de steek, ze bieden geen betrouwbare representatie meer van de te besturen werkelijkheid* (Van Gunsteren en Van Ruyven, 1993; 1995: 7). Vaak worden bestuurders verrast door ontwikkelingen die hun sturing frustreren, maar die in hun dataverzameling niet waren voorzien.

Geldt "DOS" ook voor de bestuurlijke problematiek van het landelijk gebied? We kijken even terug. Het eerste kenmerk van "DOS", het toegenomen aantal spelers, brachten we onder woorden met het begrip "bestuurlijke verwevenheid". Respondenten spraken zelfs van *de grote grijze bal aan instituties en het grote aantal bestuurlijke organisaties per vierkante millimeter*. Het tweede kenmerk van De Ongekende Samenleving, gebrekkige legitimiteit, verwoordden Gaasterlandse boeren in een krachtig "Sodemierter op!" tegen Brusselse en nationale maatregelen. Het derde aspect van "DOS", het zoeken naar een nieuwe rol van de overheid, kwam tot uitdrukking in de constatering dat *de provincie in twee gescheiden werelden leeft*. Tot slot brachten we de veranderde sociale positie van kennis tot uitdrukking in de constatering dat bestuurlijke problemen een sociale constructie vormen. Volgens ons is het onmogelijk om over *het* bestuurlijk probleem te spreken omdat bestuurlijke problemen met bestuurders mee bewegen: voor wie geldt welk probleem en vanuit welke waarden definieert een betrokkene zijn probleem? Hetzelfde geldt voor bestuurlijke en beleidsmatige oplossingen: voor wie is dit een oplossing en vanuit welke waarden is ze geformuleerd? Uit deze constatering volgt dat de bestuurlijke problematiek van het landelijk gebied inderdaad te begrijpen is als een uiting van "De Ongekende Samenleving".

Als dit juist is, dan heeft dat belangrijke implicaties voor bestuurskundig onderzoek. Onderzoek zal zich dus waar nodig moeten richten op het verhelderen en begrijpen van bestuurlijke processen en de uiteenlopende belangen en inzichten van bestuurders die hierbij een rol spelen. Dit leidt tot de volgende vragen. Met welke dilemma's worden bestuurders geconfronteerd? Hoe

kunnen bestuurders die dilemma's hanteren? Welke rol is daarbij voor de onderzoeker weggelegd? Wat voor soort kennis is nodig? Deze vragen komen in deze onderzoeksagenda aan de orde.

5.1 Drie bestuurlijke dilemma's

Bestuurders sturen. Dat dit soms verkeerd uit kan pakken, toont Paul Scheffer met zijn vergelijking dat *de auto net als de politiek het slechtste in de mens bovenhaalt: fatale illusies over sturing* (NRC 5/2/96; met dank aan R. Kok). "Schipperen" klinkt wat minder fataal. Bestuurders lijken te moeten schipperen binnen drie dilemma's.

5.1.1 Samenhang en flexibiliteit

Bestuurders moeten in het algemeen schipperen tussen eisen als politieke haalbaarheid, maatschappelijk draagvlak, beleidsmatige inpasbaarheid, rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid evenals een eis als bijvoorbeeld het beperken van onbedoelde en ongewenste neveneffecten van het gevoerde beleid (Dirven, 1994). Tevens moeten beleidsmatige oplossingen van bestuurders voldoende samenhang vertonen en rekening houden met specifieke omstandigheden. Om tegemoet te komen aan specifieke omstandigheden dient het beleid voldoende flexibel te zijn. Wat betreft het landelijk gebied heeft deze eis van samenhang en flexibiliteit een bijzondere betekenis: Noordoost-Groningen kent ten dele een andere problematiek dan Zuidwest-Friesland. Blijkbaar zijn in de eerste regio wel grootschalige ingrepen zoals de Blauwe Stad mogelijk terwijl in Gaasterland dergelijke projecten niet realiseerbaar waren. Regionale verschillen worden bovendien nog versterkt door zaken als toenemende individualisering, waardoor het beleid steeds minder goed is af te stemmen op groepen. Territoriale verschillen en individualisering vragen om een flexibele aanpak. Die flexibiliteit mag echter niet ten koste gaan van de samenhang van het beleid. Bovendien kan flexibiliteit rechtsongelijkheid tot gevolg hebben. Ook zou flexibiliteit kunnen leiden tot beleidsinflatie met als gevolg een verminderde inzichtelijkheid van beleid voor de burger. Met recht een dilemma.

5.1.2 Consensus en daadkracht

Maatschappelijke problemen lijken meer dan ooit een daadkrachtige overheid te vergen. Dit geldt voor sociaal-economische problemen, maar bovenal voor problemen waaraan milieu, gezondheids- en veiligheidsrisico's voor de burger verbonden zijn. Gezien de huidige koers van het mestbeleid lijkt de overheid dit risico wel in te zien, maar blijkt het lastig deze risico's te hanteren. Voor de uitvoering van het beleid ontbreekt de benodigde consensus onder de boeren. Getuige de gedachtenvorming op het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zoekt deze organisatie naar een nieuwe rol. In "Sturing op Maat" komt dit ministerie tegemoet aan de *maatschappelijke wens om niet*

boven de partijen te functioneren, maar als onderdeel van de maatschappij (p.6), veel met velen wil bespreken, aan "processturing" wil doen (p.69), de uitvoering van beleid in netwerken wil laten plaatsvinden (p.7), de deelnemers aan dergelijke netwerken "gezamenlijk" wil aanspreken "op de uitvoering in de praktijk," op netwerktafels geld zet ter beloning van de participatie (p.63) en nieuwe instrumenten wil doorvoeren die neerkomen op het heruitvinden van eigendomsrechten, subsidies en heffingen. Het streven naar consensus is natuurlijk zeer prijzenswaardig. Echter niet alle problemen kunnen hiermee worden opgelost, terwijl ook daadkracht weinig lijkt te helpen. Wat te doen?

5.1.3 Centrale en lokale legitimiteit

De samenleving is verdeeld. Het bestuur is zo mogelijk nog sterker verdeeld. Politieke verdeeldheid werkt namelijk door in het bestuur. Bestuurlijke organisaties versterken dit door onderling ook weer deelbelangen na te streven. Het resultaat hiervan is dat in het beleid van deze organisaties elementen van die verdeeldheid terug te vinden zijn. Beleid lijkt eerder geformuleerd vanuit compromissen tussen tegengestelde belangen dan vanuit een consistente visie. De verdeeldheid verschilt op centraal niveau echter met die op lokaal niveau. Dit heeft gevolgen voor de legitimiteit van beleid. Centrale beslissingen kunnen op een legitieme wijze tot stand zijn gekomen, maar vaak is het nog maar de vraag of dit op lokaal niveau ook nog geldt. Welke burgers betrek je bij welke beslissingen? Een belangrijk vraagstuk voor bestuurders is tussen welke maatschappelijke deelbelangen zij willen manoeuvreren. Met andere woorden: op welk niveau dient politieke en bestuurlijke besluitvorming plaats te vinden en wat zijn de rollen van de verschillende betrokkenen daarbij?

5.2 Omgaan met dilemma's

Bestuurders schipperen, onderzoekers graven hier en daar een kanaal. Nu volgen twee voorbeelden van dergelijke kanalen. Zij bieden geen oplossing voor alle bestuurlijke problemen, maar geven aan op welke wijze bestuurskundige ideeën kunnen bijdragen aan mogelijke uitwegen. Eerst zal een aantal ideeën over strategisch management worden gepresenteerd. Vervolgens gaan we in op de bijdrage die bestuurskundigen kunnen leveren aan het oplossen van relatief operationele problemen. Hiervoor is als casus plattelandsvernieuwing gekozen en als methode de "fuikmethode". Strategisch management met behulp van waarden kan de bestuurder helpen in het schipperen tussen onder meer samenhang en flexibiliteit. Waarden scheppen samenhang, terwijl flexibiliteit wordt gestimuleerd door individueel gedrag in het bereiken van die waarden vrij te laten. De fuikmethode is een van de manieren voor bestuurders om te schipperen tussen consensus en daadkracht evenals tussen centrale en lokale legitimiteit. Deze methode vormt een voorbeeld van een gedachten-gang die bestuurders kunnen volgen als zij erkennen dat problemen en oplossingen in het landelijk gebied sociale constructies zijn en daaruit de conclusie

trekken dat zij die problemen en oplossingen dus ook gezamenlijk met betrokkenen moeten bepalen.

5.2.1 Strategisch management

Samenhang en flexibiliteit zijn problematisch als bestuurders zich concrete doeleinden stellen en vervolgens met de middelen om die doeleinden te bereiken individueel gedrag "dichttimmeren". Wellicht is het een idee om de doeleinden op een hoger niveau te formuleren in de vorm van waarden en vervolgens individueel gedrag vrij te laten: sturen op uitkomsten en niet op de weg erheen. Zo kan de overheid samenhang bereiken, terwijl de burger flexibel blijft (vergelijk De Ridder, 1995).

"Strategisch management" is bestuurlijk vooruitkijken met de bedoeling maatschappelijke ontwikkelingen te sturen. Strategisch beleid bestond altijd uit het op de lange termijn formuleren van doeleinden. Tegenwoordig zien bestuurders zich echter in toenemende mate geconfronteerd met onvoorziene ontwikkelingen die hun doelstellingen doorkruisen. Om een voorbeeld te noemen. In de communicatiesector krijgt de overheid in toenemende mate te maken met verschillende actoren: de PTT is geprivatiseerd tot KPN (bestaande uit een groot aantal werkmaatschappijen), treedt een groot aantal partijen tot de markt toe en gaan de technologische ontwikkelingen zeer snel. Het stellen van doeleinden wordt dan moeilijker. Zo zal in het geval van postbezorging en telefonie de regelgeving voor de fax al achterhaald zijn op het moment dat ze tot stand is gekomen (voorbeeld Mark Bovens). Wat betreft het landelijk gebied brachten we de toegenomen complexiteit tot uitdrukking in termen van maatschappelijke en bestuurlijke verwevenheid. De mogelijkheden om langetermijndoelstellingen te stellen en de geschikte middelen daarbij te vinden, zijn daardoor sterk afgenomen. Zoals de paragraaf over bestuurlijke dilemma's aangeeft, is ook de rol van de overheid niet meer eenduidig. Daarmee veranderde bestuurlijk vooruitkijken van betekenis, terwijl de behoefte aan strategisch beleid bleef.

Een nieuwe invulling van strategisch management is geïnspireerd op de gedachte dat de maatschappij als geheel een relatief autonome ontwikkeling kent, die nauwelijks maakbaar lijkt in termen van concrete doeleinden, maar wel op een abstracter niveau in termen van missies, waardenoriëntaties en idealen (Dirven, 1994: 29). Omdat de overheid slechts een van de spelers is en omdat beloften en doelstellingen zo snel achterhaald raken, is het vervolgens zaak om je te bezinnen op de nieuwe rol van de overheid. Daarbij gaat het voor de centrale overheid primair om het formuleren van waarden. Waarden hebben een hoger abstractieniveau en bieden de mogelijkheid om deze op een flexibele wijze met instrumenten in te vullen. Wat betreft het PTT-voorbeeld, kan de overheid de waarde formuleren dat zij borg staat voor universele dienstverlening ten aanzien van communicatie: is postbezorging dan door telefonie, fax of multimedia achterhaald, dan kan de overheid er garant voor staan dat eenieder in ieder geval een aansluiting heeft op een communicatienetwerk. Bij de precieze invulling hiervan kan zij zich op de achtergrond houden. Analooq hieraan kan bijvoorbeeld voor het landelijk gebied de waarde worden

geformuleerd dat iedereen toegang moet hebben tot de groene ruimte. Bestuurskundig onderzoek kan overheden van dienst zijn in het formuleren van die waarden, deels vanuit de zelfstandig onderzoek, deels door het faciliteren van debat tussen betrokkenen.

5.2.2 De Fuikmethode van plattelandsvernieuwing

Bij plattelandsvernieuwing lijken bestuurders met name op de genoemde dilemma's te stuiten. De steekwoorden bij plattelandsvernieuwing zijn *samenhang* tussen recreatie en toerisme, landschap, natuur, milieu, leefbaarheid en kwaliteit van de groene ruimte. Dit gebiedsgerichte beleid zal echter voldoende *flexibel* moeten zijn om gebiedsspecifieke kenmerken te ondervangen. Dit nu moet worden bereikt doordat de provincie zich ontfenmt over initiatieven vanuit de regio, terwijl het Rijk de voorwaarden schept (Met Name, 1/96:10). Of zoals minister Van Aartsen het stelde: "We moeten op een andere manier met elkaar omgaan, als partners in een proces" (ibid.). Uit de bijdrage van de heer Kemperman blijkt dit streven naar *consensus* tussen bestuurders niet altijd haalbaar, zeker niet toen vanuit de centrale overheid een "daadkrachtige" *top down* benadering werd gehanteerd. Ook was in de provincie Overijssel het bereiken van consensus met betrokkenen bij gebiedsgericht beleid problematisch: tijdens voorlichtingsavonden die niet eens waren bedoeld als inspraak, bleken betrokkenen niet mee te willen werken met het realiseren van nieuwe natuur. Ook hier zien we bestuurders schipperen tussen *centrale -en lokale legitimiteit*.

Het antwoord van de provincie Overijssel op de genoemde problemen waren de "huiskamergesprekken". Als we de gedachtengang hierachter voortzetten, namelijk het betrekken van betrokkenen bij het formuleren van problemen en oplossingen, komen we op de fuikmethode. Deze methode sluit aan bij recente ontwikkelingen ten aanzien participatieve planning, zoals onder meer de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid die onderzocht (WRR, 1994; vergelijk ook Silince, 1986 en Faludi, 1988). Met behulp van een dergelijke methode kunnen bestuurders actief sociale problemen en oplossingen construeren: betrokkenen worden gemobiliseerd en in zogenaamde plattelandsarena's komen zij op een gedisciplineerde wijze, dat wil zeggen met spelregels en onder een zekere tijdsdruk, tot overeenstemming over problemen en oplossingen die hen aangaan. Zo kunnen bestuurders mogelijk opereren tussen consensus en daadkracht. We werken dit voorbeeld uit met als casus plattelandsvernieuwing. Tevens zullen de mogelijke rollen van onderzoek worden aangegeven.

De fuik-methode van beleidsvorming is gebaseerd op de volgende twee uitgangspunten (Bovens, 1996):

- "Indien de politiek zich verplaatst van de traditionele politieke instituties naar andere arena's, dient het maatschappelijk debat en de vraag om publieke rekenschap mee te verhuizen";
- "Op die terreinen waar het primaat van de overheid blijft gelden, zal de overheid zich meer dan ooit open moeten stellen voor een dialoog met burgers en maatschappelijke organisaties - niet alleen bij de uitvoering, maar vooral ook bij de voorbereiding van het beleid. Burgers en maat-

schappelijke organisaties zullen veel meer dan nu het geval is bij de formulering van maatschappelijke problemen en de vormgeving van het beleid betrokken moeten worden".

Afhankelijk van het probleem kunnen verschillende fasen worden onderkend. Met slechts het doel de werkwijze te illustreren en de plaats van onderzoek aan te geven, gaan we hier uit van de fasen probleemverkenning, oplossingsverkenningen en keuze van oplossingsrichtingen.

- *Fase 1: probleemverkenning*

Voorafgaand aan deze fase voert het onderzoek een probleemverkenning uit, waarin inventarisatie plaatsvindt van de voornaamste betrokkenen (*stakeholders*), hun perceptie van de problematiek en de oplossingen die zij daarvoor denken aan te dragen. De onderzoekers geven aan waar overlap en hiaten in de visies van betrokkenen voorkomen om zo het zoeken naar een gemeenschappelijk probleem te faciliteren. Tevens begeleiden zij het proces tijdens de bijeenkomst. Eventueel kunnen hiervoor workshops gebruikt worden.

"Stakeholders" kunnen zijn indieners van vernieuwingsprojecten, vertegenwoordigers van banken, landbouw, natuur en toerisme. Zij komen bijeen in een plattelandsarena, een voor allen neutrale ruimte. Afhankelijk van het schaalniveau van het probleem, vertegenwoordigen de deelnemers allen een uitgesproken belang, zij het niet een persoonlijk belang. Deelname geeft tevens de intentie aan om tot een oplossing te komen. Afhankelijk van het probleem spreken de spelers een tijdslimiet af waarbinnen zij overeenstemming willen bereiken. Vervolgens maken zij afspraken over de te volgen procedure, en committeren zich aan de spelregels van de fuik-methode. In deze fase is ook al een vertegenwoordiger van de subsidieverlenende instantie aanwezig. Zijn taak is idealiter om alle regelingen en potjes te coördineren en aan te geven welke regelingen van toepassing zijn. Hij is tevens bevoegd om - binnen de voor hem geldende randvoorwaarden - over de nodige gelden te beschikken.

Aan de hand van de concrete casus die betrokkenen aandragen, komen zij tot een overzicht van de problemen ten aanzien plattelandsvernieuwing. De subsidieverlener fungeert hierbij als gelijkwaardige partner. Ook geeft hij aan wat voor hem de randvoorwaarden zijn waarbinnen het probleem moet worden gedefinieerd. Deze zijn bijvoorbeeld gelegen in de beperkingen van Europees beleid, algemene beginselen van behoorlijk bestuur en dergelijke. Zo zal iedere speler eigen randvoorwaarden stellen: een betrokkene van een bank zal economische problemen wellicht als invalshoek nemen, boeren een rendabele bedrijfsvoering enzovoort. Binnen al deze randvoorwaarden zijn gemeenschappelijke probleemdefinities of een prioriteitsstelling van problemen mogelijk. Hieraan committeren betrokkenen zich vervolgens.

- *Fase 2: oplossingsverkenningen*

Ook aan de tweede fase gaat een onderzoek vooraf. Ditmaal naar mogelijke oplossingsrichtingen. Afhankelijk van de situatie, gebruiken de onderzoekers het bestaande kennisnetwerk of scenariostudies, zodat de consequenties van verschillende varianten kunnen worden geschat. Ook kunnen brainstorm-

sessies en expertrondes worden georganiseerd. Als het expliciet gaat om het creëren van nieuwe bestuurlijke structuren en het zoeken naar de juiste spelregels in een bestuurlijke context organiseert het onderzoek spelsimulaties. Zo kunnen alternatieve bestuursvormen worden "doorgespeeld" zodat inzicht ontstaat in de merites van de verschillende oplossingen. Het gaat erom in deze fase in eerste instantie zoveel mogelijk variëteit te genereren, zoveel mogelijk oplossingen voor de in de eerste fase gesignaleerde problematiek.

Wanneer de spelers vervolgens weer in de plattelandsarena aan de slag gaan, komen de alternatieven aan bod. In tweede instantie zal de variëteit worden ingedamd tot een beperkt aantal haalbare oplossingen. Ook hier geven zij weer hun randvoorwaarden aan, waaronder bijvoorbeeld financiële beperkingen. Vaak kunnen niet alle oplossingen (bijvoorbeeld projecten voor plattelandsvernieuwing) voor selectie in aanmerking komen. Onder het mom van: geen bezwaar, dan verder, vindt de selectie plaats. De subsidieverlener hoeft niet het laatste woord te hebben, maar kan ook niet buiten spel worden gezet. Juist waar de druk tot selectie groot is, dus waar sterke financiële beperkingen gelden of veel projecten zijn ingediend, is de druk op betrokkenen groot om projecten te selecteren waar zoveel mogelijk van hen baat bij hebben. Deze wijze van selecteren verhoogt wellicht het innovatieve karakter van plattelandsvernieuwing, al is het alleen maar omdat betrokkenen elkaar leren kennen en met elkaar moeten besluiten.

- *Fase 3: keuze van oplossingsrichting*

In de laatste fase neemt de overheid politieke verantwoordelijkheid voor de gekozen oplossing. Onderzoekers zullen zich voornamelijk buigen over vraagstukken ten aanzien van de bestuurlijke inpassing van het besluit, de uitvoering ervan evenals de verwachte en onverwachte effecten ervan. De verhoudingen tussen de spelers zijn in deze fase minder gelijkwaardig. Het is nu de overheid die zorgt voor de politiekbestuurlijke inpassing van het besluit. Tijdens deze fase zullen de belanghebbenden, vanuit de eerder gemaakte afspraken zich committeren aan het besluit, bijvoorbeeld in de vorm van convenanten.

De overheid (bij plattelandsvernieuwing de subsidieverlener) is niet totaal vrij. Zo kan zij niet om de in de tweede fase als kansrijk bestempelde projecten heen. Vervolgens staan in deze fase de betrokkenen stil bij de wijze waarop de innovaties worden doorgevoerd. Hier krijgen de in de eerdere fasen overeengekomen problemen en oplossingen een meerwaarde. Immers, betrokkenen hebben zich niet aan concrete projecten gecommitteerd maar aan problemen en oplossingen. Het is dan ook niet meer toegestaan daar in de laatste fase op terug te komen. Zo kunnen allerlei uitvoeringskwesaties worden vereenvoudigd.

De fuikmethode van participatieve beleidsvorming verschilt van de traditionele inspraakmethoden zoals die bijvoorbeeld ten aanzien van gemeentelijke bestemmingsplannen. De methode verschilt ook van de huidige inspraakronde bij de Betuwelijn en de Groene Hart-gesprekken waarbij het slechts gaat om het inventariseren van ideeën onder betrokkenen. Het gaat niet meer om de reacties van burgers op een overheidsvoorstel, maar om een discussie onder

probleemhebbers die tot een gezamenlijk resultaat leidt. Een tweede verschil is dat deelname niet meer vrijblijvend is en spelers niet meer kunnen terugkomen op eerder gemaakte overeenkomsten. De fuikmethode werkt zodanig dat bij de overgangen de spelers bindende beslissingen nemen. Hierbij geldt geen totale consensus - dat zou teveel blokkademogelijkheden creëren - maar de spelregel: bij geen overwegende bezwaren geldt toestemming. Deze sociocratische wijze van besluiten zorgt als het ware voor het uitfilteren van problemen en oplossingen. Het is uiteindelijk de politiek verantwoordelijke instantie, de overheid, die besluiten neemt: *"een responsieve overheid is daarmee ook een besluitvaardige en bindende overheid (Bovens, 1996)"*.

5.4 De rol van de onderzoeker

Gegeven de veranderde positie van kennis en de dilemma's waarmee bestuurders zich geconfronteerd zien, zal de onderzoeker zich niet kunnen beperken tot het leveren van onafhankelijke, inhoudelijke producten, maar zich ook moeten richten op onafhankelijke, procesmatige ondersteuning. Bestuurders handelen namelijk in een complexe maatschappelijke en bestuurlijke omgeving waarin de onderzoeker zich er niet meer toe kan beperken om van achter zijn bureau te bepalen wat er aan de hand is en het daarbij te laten. Hij zal de effectiviteit van bestuurlijk handelen vergroten door zijn werkwijze het gebruik van kennis daarbij sterk contextgebonden te maken: wiens probleem onderzoekt hij en voor wie vormen de bestuurlijke oplossingen die hij aandraagt een probleem? Naast een zelfstandige, monodisciplinaire rol, leveren de onderzoekers een interdisciplinaire bijdrage aan DLO-onderzoek. Veel van dit onderzoek heeft een sterk technisch of economisch karakter. Door een bestuurskundige bijdrage daaraan, kan de beleidsmatige relevantie van deze kennis worden verhoogd. In beide gevallen zal de bestuurskundig onderzoeker de praktische mogelijkheden en beperkingen van de door hem aangeleverde kennis aan moeten geven. Wellicht helpt die kennis bestuurders zo mogelijk te schipperen tussen samenhang en flexibiliteit, consensus en daadkracht evenals tussen centrale en lokale legitimiteit. De rol van de onderzoeker is als volgt te schetsen:

- na een inventarisatie van het probleem, herformuleert de onderzoeker het in meer algemene, abstracte termen;
- vervolgens zoekt hij aansluiting met vergelijkbare problemen in bestuurskundig theorieën;
- vanuit de literatuur inventariseert hij ervaringen ten aanzien van werkende oplossingen en falende oplossingen voor het probleem (*the do's and don'ts*);
- vervolgens vertaalt hij deze ervaringen naar het probleem in kwestie;
- ten slotte brengt de onderzoeker de oplossingen onder de aandacht van bestuurders.

Bij deze rol past een tweetal relativeringen. Bestuurskundig onderzoek baseert zich namelijk op de uitgangspunten dat objectieve feiten in de sociale

werkelijkheid niet bestaan en dat onderzoek niet ophoudt met het aanleveren van kennis (gedeeltelijk analoog aan Bovens en 't Hart, 1996:150):

- *Objectieve feiten bestaan niet in de sociale werkelijkheid*

Natuurlijk is het mogelijk om de analyse te objectiveren door het systematisch in kaart brengen van bepaalde factoren en deze met elkaar in verband te brengen. Dit zal echter altijd plaatsvinden onder erkenning van het feit dat dit slechts één van de manieren is waarop de werkelijkheid kan worden begrepen. Feiten zijn waardegebonden. Bij evaluatie van beleid schept het onderzoek duidelijkheid in de verschillende waardepatronen van waaruit al dan niet bereikte resultaten van het beleid kunnen worden beoordeeld. Ook onderzoeksmodellen zijn niet "waardeloos". Het is aan de onderzoeker de aan zijn modellen ten grondslag liggende "zijnswijzen" en "zienswijzen" te expliciteren zodat de resultaten van zijn analyse in dit licht kunnen worden gezien. Als de bestuurskunde bijdraagt aan interdisciplinaire samenwerking is het zaak de (accent)verschillen in analyses te expliciteren met als doel verschillen en overeenkomsten in benaderingen te verduidelijken.

- *Onderzoek staat niet op zich*

De onderzoeker beperkt zich niet tot het aanleveren van kennis. Het feit dat kennis vaak verouderd is of niet tijdig wordt toegepast, vraagt om een andere rol van de onderzoeker. Voorheen konden bestuurders zich "schikken en plooiën" tussen politieke wil en wetenschap (Van Gunsteren en Van Ruyven, 1995). Nu zitten bestuurskundig onderzoekers dichter bij het beleid om de relevantie van hun analyse te verhogen. In die zin fungeren zij niet alleen als beleidsanalisten maar zo nodig ook als "policy practitioners" oftewel actie-onderzoekers (Schon en Rein, 1994). Bestuurskunde is dan ook niet alleen een verzameling benaderingen en modellen, maar impliceert ook een bepaalde houding: "*There is a certain paradox here: the policy analyst who is serious about his role as facilitator of reflection in policy practice, can only succeed if he also understands and utilizes the principles of governmental politics* (Bovens en 't Hart, 1996)". Op deze wijze trachten de onderzoekers de kloof tussen onderzoek en beleid te dichten.

Kortom, wat voor politiek en bestuur geldt, geldt ten dele ook voor bestuurskundig onderzoek. Het is steeds minder de taak van de onderzoeker om het maatschappelijk probleem te bepalen of de oplossing daarvoor aan te dragen, net zo min als de overheid dit alleen kan doen. Onderzoek verschuift van het meten en voorspellen van effecten, naar het verhogen van inzicht en wederzijds begrip evenals het stimuleren van actie en verandering. Natuurlijk kunnen analyses inzicht bieden in de overall problematiek, kunnen trends en regelmatigigheden aan het licht komen en toekomstige ontwikkelingen worden verkend. Al deze analyses bieden echter geen kant-en-klare oplossing. Integendeel, betrokkenen zullen die kennis op hun eigen wijzen interpreteren en gebruiken in het maatschappelijke krachtenveld. Als we ons dit bewust worden en bedenken dat hetzelfde geldt voor problemen en oplossingen die de overheid formuleert, dan ligt de meerwaarde van bestuurskundig onderzoek in het

faciliteren van debat tussen overheid, burgers en organisaties in het formuleren van maatschappelijke problemen en de vormgeving van het beleid. De onderzoeker treedt niet alleen op als expert, maar tevens als antropoloog, facilitator en tolk (Abma, 1996: 173). Door actief met betrokkenen uit het openbaar bestuur tot kennis te komen, de eigen aannamen te expliciteren, nauwgezet de argumentatie op te bouwen en gevoeligheid voor context te tonen, draagt de bestuurskunde bij tot verhoging van de adequaatheid van advies en onderzoek (Bovens en 't Hart, 1996).

5.5 Onderzoeksagenda bestuurlijke effectiviteit

Bestuurskundigen houden bestuurders een spiegel voor. Bestuurlijke problemen in het landelijk gebied vormen deels een kennisprobleem. Die kennislacune spitst zich toe op de marges om te sturen en de rolverdelingen hierbij. Alle bestuurders beschikken over beperkte speelruimte om hun doeleinden te verwezenlijken. Allen zullen zij moeten leren omgaan met onzekerheid en kennislacunes: *"De omgang met onwetendheid, vroeger een zaak van filosofen, is voor stuurders een praktisch probleem van de eerste orde geworden. Het gaat echter, anders dan bij filosofen, om meer dan zelfkennis van individuen en zelfs van afzonderlijke instituties. Ook met de onwetendheid van anderen, zowel individuen als instituties, moet zinnig worden omgegaan"* (Van Gunsteren en Van Ruyven, 1995: 4). Het betreft dus niet zozeer de vraag naar meer, maar naar andere kennis voor bestuurders, kennis die bijdraagt tot een beter begrip van complexe problemen en oplossingen daarvoor, kennis die bestuurders leert omgaan met onzekerheid in beleid, kennis die moet bijdragen tot effectief bestuurlijk handelen.

Het doel van onderzoek is om bij te dragen tot de vergroting van effectief bestuurlijk handelen. Hiertoe volgen niet alleen antwoorden op door bestuurders gestelde vragen, maar ook nieuwe vragen die bestuurders zich kunnen stellen in hun dagelijkse praktijk. Dit sluit aan bij het door Veblen geformuleerde adagium dat *the outcome of any serious research can only be to make two questions grow where one question grew before* (geciteerd uit Bovens en 't Hart, 1996: 146). Uitdrukkelijk is het de bedoeling om vanuit het onderzoek mee te denken met vraagstukken van strategisch tot operationeel niveau; van beide bood deze bijdrage een voorbeeld. Vanuit het onderzoek wordt meegedacht met vragen als: hoe kunnen bestuurders voor zijn op maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, schaalvergroting, technologische ontwikkelingen en internationalisering of op tegengestelde bewegingen als opkomende *one-issue* bewegingen, extensivering van productie en (her)nationalisering. Ook wordt vanuit het onderzoek de bestuurder aangegeven hoe te schipperen tussen de eisen van samenhang en flexibiliteit, centrale en lokale legitimiteit evenals tussen consensus en daadkracht. Bestuurskundig onderzoek richt zich op de ondersteuning van beleid door het bieden van inzicht en plaats van bestuurlijke en maatschappelijke processen met het oogpunt synergie te creëren tussen beide: waar liggen de marges om te sturen? Hiervoor is kennis nodig over:

- bestuurlijke waarden in het landelijk gebied;
- bestuurlijke processen in het landelijk gebied;
- bestuurlijke processen in relatie tot maatschappelijke processen in het landelijk gebied en;
- bestuurlijke handelwijzen in het landelijk gebied.

Tussen de kennisvragen liggen accentverschillen. De eerste richt zich op de context van beleid, een soort "zelfonderzoek voor bestuurders". Bij de tweede gaat het om de vraag hoe beleids- en besluitvorming ten aanzien van het landelijk gebied (gebiedsgericht beleid, plattelandsvernieuwing enzovoort) plaatsvindt. Bij de derde ligt het accent op agendavorming en barrières tussen maatschappelijke processen en bestuurlijke processen. De derde vraag legt het accent op de vraag op welke wijze de effectiviteit van bestuurlijk handelen ten aanzien van het landelijk gebied kan worden verhoogd.

Naast een zelfstandige aanpak, trachten we een bijdrage te leveren aan de vergroting van de beleidsmatige relevantie van economische kennis en van wat we noemen "technisch beleidsadvies", waarin de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO) van oudsher sterk is. Hierbij valt te denken aan het combineren van technische gegevens over ontwikkeling van economische dragers in het landelijk gebied met bestuurlijke vraagstukken of het onderzoeken van de mogelijkheden voor telewerken in relatie tot het bestuurlijk instrumentarium. Veel kennis vindt namelijk moeiteloos zijn weg in het beleidsproces, zeker waar het gaat om het oplossen van concrete, beleidsinhoudelijke vragen. Waar het echter gaat om sturing van maatschappelijke processen - en de rol van kennis daarin - is de vraag relevant naar de aansluiting van bestuurlijke en andere aspecten. Vanuit bestuurskundige expertise wordt gewerkt aan de inpassing van economisch/technische kennis in onderzoek waardoor het reeds functionerende kennisinstrumentarium van DLO kan worden gekoppeld aan bestuurlijke vraagstukken. Zo streven het Staring Centrum (SC-DLO) en het Landbouw Economisch Instituut (LEI-DLO) naar een betere afstemming tussen beleidsondersteunend onderzoek en beleid.

LITERATUUR

- Aarsen, L.F.M. van den, W. de Haas en A.F. van de Klundert (1995)
De kwaliteit van Planning; een verkenning; Wageningen, SC-DLO; -91 p.
- Abma, T. (1995)
Beleidsevaluatie zonder beter weten; in: Gunsteren, H. van en E. van Ruyven (red.); *Bestuur in de Ongekende Samenleving; SDU, -194p. pp. 163-181*
- Allison, G.T. (1971)
Essence of Decision: Explaining the Cuban missile crisis; Little Brown and Company, Boston
- Bekke, A.J.G.M. en J. de Vries (red.) (1991)
Tussen politiek en klantenkring; een onderzoek naar het functioneren van de Algemene Inspectie Dienst; 's-Gravenhage, SDU Uitgeverij; -215p.
- Bekke, H., J. de Vries en G. Neelen (1994)
De Salto Mortale van het ministerie van LNV; beleid, organisatie en management op een breukvlak; Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink; -155p.
- Bovens, Mark, Wim Derksen, Willem Witteveen, Frans Becker en Paul Kalma
De verplaatsing van de politiek; Wiardi Beckman Stichting; -59p.
- Bovens, M.A.P. (1996)
De Centrumloze democratie en het primaat van de politiek; in: *Openbaar Bestuur; jaargang 6, nummer 1, pp. 2-7*
- Bovens, Mark and Paul 't Hart (1996)
Understanding Policy Fiascoes; New Brunswick Transaction; Publ. 1996
- Beun, N.J. en H.C. Bosma (1992)
Interactie en afstemming bij beleidsterreinen in het landelijk gebied; Den Haag, NRLO; -71p.
- Brink, A. van den (1990)
Structuur in beweging; het landbouwstructuurbeleid in Nederland; 1945-1985; Wageningen, Pudoc; -301p.

- Commissie Financiering Natuurbeleid
Naar een sluitende groenfinanciering; een bittere noodzaak om Nederland ook voor toekomstige generaties leefbaar te houden; Den Haag, Albani Drukkers; -47p.
- Commissie Kroes (1992)
Op weg naar een Groene Balans; rapport van de Commissie van Externe Deskundigen inzake het functioneren van het ministerie van LNV; Den Haag, ministerie van LNV; -14p.
- Dirven, J.M.C. (1994)
Over de veranderende rol van de (rijks)overheid: naar een strategie voor beleidsvernieuwing en organisatieverandering; Den Haag, ministerie van LNV; -63p.
- Driessen, P.P.J. (1990)
Landinrichting Gewogen; de plaats van de milieu-, natuur- en landschapsbelangen in het landinrichtingsbeleid; Zeist, Kerckebosch B.V.; -287p.
- Driessen, P.P.J., e.a. (1995)
Vernieuwing van het landelijk gebied; een verkenning van strategieën voor een gebiedsgerichte aanpak; 's-Gravenhage, VUGA; -132p.
- Dunn, W.M. (1994)
Public Policy Analysis; New Yersey, Simon & Schuster; p.148
- Eeden, N. van den en D. Sleurink (1995)
Wij zijn geen verlengstuk van de stad; plattelandsvernieuwing met dosis argwaan ontvangen; in: Oogst 8; 5 mei 1995, pp.14-15
- Faludi, A. (1998)
Two forms of Evaluation; Planologisch Demografisch Instituut UvA, Amsterdam
- Frouws, J. (1993)
Mest en macht; een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970; Wageningen, Van Gils B.V.; -262p.
- Glasbergen, P. en P.P.J. Driessen (red.)
Innovatie Gebiedsgericht Beleid; Analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid; Den Haag, SDU Uitgeverij; -170p.
- Glasbergen, P. (red.) (1994)
Milieubeleid; een beleidswetenschappelijke inleiding; Den Haag, VUGA Uitgeverij B.V.; -410p.

- Groenendijk, J.G. (1989)
Ontwikkelingen van bestuur en beleid met betrekking tot landelijke gebieden; in: P.P.P. Huigen en M.C.H.M. van der Velden (red.); *De Achterkant van verstedelijkt Nederland*; de positie en functie van landelijke gebieden in de nederlandse samenleving; Amsterdam/Utrecht, Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht; pp.119-129
- Gunsteren, H. en E. van Ruyven (1993)
De Ongekende Samenleving (DOS), een verkenning; In: *Beleid en Maatschappij*; jaargang XX; pp.114-125
- Gunsteren, H. van en E. van Ruyven (red.) (1995)
Bestuur in de Ongekende Samenleving; SDU; -194p.
- Hoetjes, B.J.S. (1993)
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; profiel van een ministerie; Den Haag, VUGA Uitgeverij B.V.; -135p.
- Hoogerwerf, A. (1986)
Vanaf de top gezien; visies van de politieke elite; Amsterdam, Sijthoff, -357p.
- Hoogerwerf, A. (1987)
De Levensloop van problemen: definiëring, precisering en oplossing; in: *Beleidswetenschap*; pp.159-181
- Hoogerwerf, A. (red.) (1993)
Overheidsbeleid; een inleiding in de beleidswetenschap; Alphen aan den Rijn; Samsom H.D. Tjeenk Willink; -417p.
- Koppenjan, J.F.M. (1991)
Definiëring van complexe problemen door de overheid: balanceren tussen ruim en precies; in: *Beleidswetenschap*, nr.1
- Kroon, O. van der (1994)
Ministerie in crisis; over visfraude, milieubehoud en boerenbelang; Amsterdam/Antwerpen, Uitgeverij L.J. Veen; -335p.
- Kruijt, B., (1995)
De Balans opgemaakt voor stad en land; Amsterdam, Vossiuspers; -27p.
- Lange, M. de (1995)
Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid; Amsterdam, Thesis Publishers; -315p.

- Maarse, J.A.M. (1991)
Hoe valt de effectiviteit van beleid te verklaren?; in: J.Th.A. Bressers en A. Hoogerwerf, *Beleidsvaluatie*; Den Haag, Samsom H.D. Tjeenk Willink; pp.122-135
- Ministerie van LNV (1994)
Sturing op Maat; een andere benadering van de milieuproblemen; in de land- en tuinbouw; Den Haag, ministerie van LNV; -82p.
- Ministerie van LNV (1995)
Gebiedenderwijs; rapportage en omgevingsanalyse; Den Haag, ministerie van LNV
- Ministerie van LNV en VROM (1995)
Buiten Leven in Nederland, deel 1 en deel 2; Den Haag, ministerie van LNV
- Nooij, A.T.J. (1994)
Bestuurlijke problematiek rond de landbouw, en veranderingen in de rol van de overheid en de belangenbehartiging; in: Tijdschrift voor Sociaal Wetenschappelijk onderzoek van de landbouw; 9, 1, 1994, pp. 53-72
- Provincie Overijssel (1995)
Provinciale landschapsnotitie; samenwerken aan de tuin van Nederland; Zwolle, provincie Overijssel; -40p
- Ridder, H.A.J. de (1995)
Het ontwerp van Nederland; Delft University Press, Delft; -50p. (oratie)
- Silince, J. (1960)
A Theory of Planning; Gower Publ. Company, New York
- Stout, H.D. en A.J. Hoekema (1994)
Onderhandelend bestuur; W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle; -230p.
- Tatenhove, J. van (1994)
Beleidsconcepten voor rurale regio's: opeenvolgende sociale constructies; in: Planologische Diskussiebijdragen; Delft, Stichting Planologische Diskussiebijdragen; pp.287-296
- Tatenhove, J. van (1993)
Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei; Wageningen, Pudoc; -303p.

- Termeer, C.J.A.M. (1993)
Dynamiek en inertie rondom het mestbeleid; een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk; 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij B.V.; -324p.
- Termeer, C.J.A.M. en M.J.G. van Eeten (1994)
Communicatie in beleidsnetwerken; een literatuurstudie; Ede/Wageningen, IKC Natuurbeheer; -41p.
- Toonen, T.A.J. (1990)
Internationalisering en het openbaar bestuur als institutioneel ensemble; Den Haag, VUGA; -74p.
- Vries, J de en T.C. de Groot (1995)
Europa en de Nederlandse landbouw: een cultureel-institutionele verklaring van veranderingen in de landbouwbeleidsgemeenschap; in: Paul 't Hart, Max Metselaar en Bertjan Verbeek (red.); Publieke besluitvorming; VUGA, Den Haag; pp. 307-323
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994)
Besluiten over grote projecten; Sdu Uitgeverij, Den Haag; -158p.

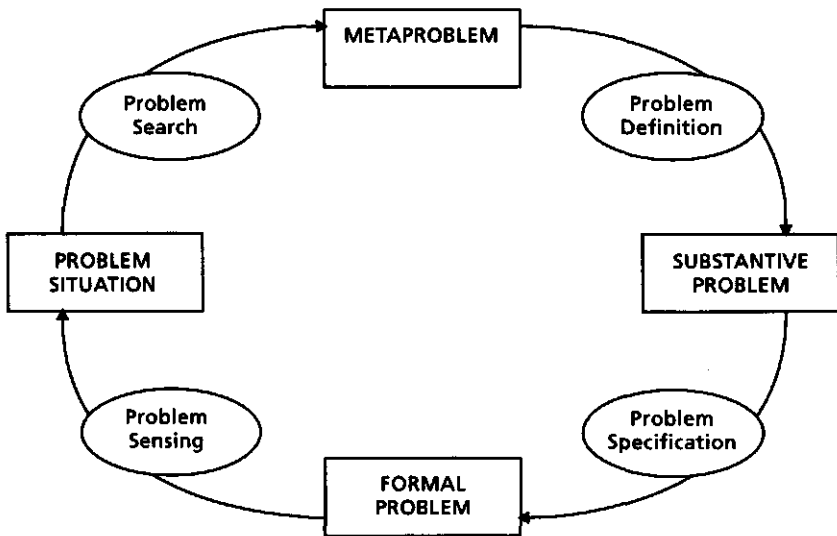
BIJLAGEN

Bijlage 1 Methoden en technieken

In deze bijlage staat vermeld welke onderzoeksmethode is gebruikt voor het onderzoek naar bestuurlijke problemen in het landelijk gebied. Tevens worden de gehanteerde dataverzamelingstechnieken uiteengezet.

De probleemstructureringsmethode

Om beleidsmakers te behoeden voor het maken van "fouten in de derde soort" wordt in deze bijlage ingegaan op de vraag wat er mis is met de structuur en het functioneren van het openbaar bestuur. Het onderzoek naar deze vraag heeft een sterk inventariserend en exploratief karakter. Hiermee wordt bedoeld dat vooraf geen mogelijke theoretische verbanden zijn verondersteld en dat het resultaat niet veel meer hoefde op te leveren dan een eerste indruk van de problemen die op bestuurlijk vlak in het landelijk gebied spelen. Het onderzoek is uitgevoerd met de *probleemstructureringsmethode* van Dunn. Volgens deze methode dient de onderzoeker vier (interafhankelijke) fasen te doorlopen om een volledig beeld te krijgen van een probleem. De eerste bestaat uit *problem sensing*. Deze fase houdt in dat de onderzoeker in kaart brengt hoe verschillende actoren tegen de door de onderzoeker geïdentificeerde probleemsituatie aankijken. In de daarop volgende fase (*problem search*) probeert de onderzoeker een algemene noemer uit de probleembeschrijvingen van de ondervraagde actoren te destilleren. Het resultaat van deze actie is volgens Dunn het *metaprobleem*. In de derde fase, de *problem definition*-fase, dient nagegaan te worden of het probleem in een breder probleemkader kan worden geplaatst. De fase die daarna volgt wordt *problem specification* genoemd. Hierin dient het onderzoek gericht te zijn op het uiteenleggen van het probleem in onderzoekbare deelproblemen.



Figuur B1.1 *Probleem structureringsmethode van Dunn*

Dataverzameling

Het onderzoek kent een sterk empirische invalshoek. Dit houdt in dat voor de beantwoording van de probleemstelling niet zozeer gebruik is gemaakt van theoretische inzichten, als wel van ideeën en meningen die in de praktijk leven ten aanzien van de bestuurlijke problematiek van het landelijk gebied. Om praktijkgegevens te verzamelen zijn 19 bestuurders en beleidsmakers, die werkzaam zijn in het openbaar bestuur, geïnterviewd. Allen houden zich in hun werk bezig met beleidsvraagstukken omtrent het landelijk gebied. De respondenten zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- ze zijn werkzaam in een bestuurlijke organisatie waarin beleid wordt geformuleerd ten aanzien van het landelijk gebied;
- ze zijn werkzaam in overheids- en semi-overheidsorganisaties;
- de bestuurlijke organisaties, waarvoor de respondenten werken, zijn geografisch verspreid in het landelijk gebied;
- ze zijn actief op verschillende bestuurlijke niveaus;
- ze vertegenwoordigen uiteenlopende belangen.

Ter aanvulling zijn twee personen geïnterviewd die onderzoek doen naar bestuurlijke problemen in het landelijk gebied. Zij zijn geselecteerd op basis van hun expertise.

In de interviews stond één standaardvraag centraal. Deze luidde: "*Welke associaties heeft u bij bestuurlijke problematiek?*" Op basis van de naar voren gebrachte associaties werd vervolgens doorgevraagd, met als doel meer te weten te komen over concrete bestuurlijke problemen die bestuurders en beleidsmakers in hun dagelijkse werk ervaren.

Bijlage 2 Organisatorische structuur van beheer van natuur, bos en landschap in Overijssel

Tabel B2.1 Actoren die zich bezighouden met beheer van natuur, bos en landschap in Overijssel

Actoren

- Landschapsbeheer Overijssel
 - Stichting Behoud Natuur- en Leefmilieu (SBNL)
 - Bosgroep Salland-Twente
 - Bomenstichting
 - Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden (LBL)
 - bedrijfsverzorgingsdiensten
 - sociale werkvoorzieningschappen
 - agrariërs
 - landgoedeigenaren
 - (commissie Landbouw en Milieu - Landbouwschap)
-

Landschapsbeheer Overijssel

De eerste actor is *Landschapsbeheer Overijssel*. Deze organisatie houdt zich, zoals de naam al zegt, bezig met het beheer van het landschap in Overijssel. Dit houdt onder andere in dat zij de volgende taken vervult:

- coördinatie van activiteiten op het gebied van particulier landschapsbeheer;
- advisering over projecten die in aanmerking komen voor subsidieregelingen;
- participatie in de besluitvorming over het provinciaal en gemeentelijk landschapsbeleid.

Voor de uitvoering van deze taken zijn 15 mensen werkzaam bij Landschapsbeheer Overijssel. Voorts maakt ze veelvuldig gebruik van vrijwilligers.

Stichting Behoud Natuur- en Leefmilieu

De tweede actor is de *Stichting Behoud Natuur- en Leefmilieu (SBNL)*. De doelstelling van deze organisatie, die ongeveer 14 jaar bestaat, is het in stand houden van natuur- en landschapswaarden in Nederland. Ze voert taken uit die sterke overeenkomsten vertonen met die van Landschapsbeheer Overijssel. Beide organisaties hebben een andere historie; Landschapsbeheer Overijssel is tot stand gekomen naar aanleiding van een initiatief binnen de Overijsselse natuurbescherming en de SBNL is opgericht door een kleine groep grondeigenaren en grondgebruikers, met het doel de belangen van agrariërs en jagers in Nederland te behartigen. Voorts is een verschil dat de Stichting niet regionaal, maar nationaal is georganiseerd. Momenteel zijn beide organisaties in gesprek over samenwerking.

Bosgroep Salland-Twente

De *Bosgroep Salland-Twente* is de derde actor. Deze groep is een coöperatieve vereniging van bos- en landgoedeigenaren in Overijssel. De belangrijkste taak van de-

ze groep is het faciliteren van particulier beheer van natuur, bos en landschap. Daarnaast verricht zij enkele activiteiten die betrekking hebben op de Regeling Particulier Beheer in Overijssel. Bij de Bosgroep werken in totaal 4 mensen, waarvan 2 full-time en 2 part-time.

Bomenstichting

De vierde actor is de *Bomenstichting*. Deze stichting, die in 1970 is opgericht, heeft als doel de zorg en aandacht voor bomen te bevorderen. De Bomenstichting heeft drie kerntaken, te weten:

- het geven van voorlichting;
- het voeren en ondersteunen van acties voor het behoud van bomen;
- het beheer van het bestand van monumentale bomen.

Vooraf met deze laatste activiteit begeeft de Bosgroep zich op hetzelfde terrein als de vorige drie organisaties. De Bomenstichting is een landelijke vereniging. In totaal zijn er 6 mensen werkzaam.

Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden

De Overijsselse afdeling van de *Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden* (LBL) is de vijfde actor. Deze dienst, die onderdeel is van het ministerie van LNV, houdt zich bezig met de uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid in Overijssel. In dit kader verricht ze onder andere activiteiten ten aanzien van het beheer van onroerend goed in het landelijk gebied. Een belangrijk deel van deze activiteiten bestaat uit de afsluiting van beheersovereenkomsten met agrariërs.

Commissie Landbouw en Milieu van het Landbouwschap Overijssel

De zesde actor is in de maak; sinds enige tijd wordt gewerkt aan de oprichting van een nieuwe stichting die de commissie Landbouw en Milieu van het Landbouwschap Overijssel zal vervangen. Deze stichting wil zich met name gaan richten op het beheer van natuur en landschap in Overijssel.

Agrariërs, landgoedeigenaren, loonwerkersbedrijven, sociale werkvoorzieningschappen en bedrijfsverzorgingsdiensten

Tot slot, hoewel geen bestuurlijke actor, mag niet onvermeld blijven dat ook de *agrariërs, landgoedeigenaren, loonwerkersbedrijven, sociale werkvoorzieningschappen en bedrijfsverzorgingsdiensten* (uitzendbureaus voor boerenarbeid) zich bezighouden met particulier beheer van natuur, bos en landschap in Overijssel.

Bijlage 3 Respondenten van onderzoek "de beleidswereld aan het woord"

- P. Bakker Staatsbosbeheer
- M.P. Cuijpers LTO-Nederland
- W. Goedhart Natuur en Milieu Overijssel
- F.G.W. Groot Nibbelink Landbouwschap Overijssel
- W.A.M. de Haan Ministerie van LNV
- B.J. Heijdeman Landschapsbeheer Overijssel
- D.C. Kruis Provincie Zeeland
- N. A. van den Nieuwboer-Langenkamp Gemeente Brederwiede
- I. Okhuijsen IKC-Natuurbeheer
- P.J.J. Oosterling Hoogheemraadschap van de
Uitwaterende Sluizen
- T.W. Rietkerk Provincie Overijssel
- W.L.M. Schermer Voest Ministerie van LNV
- C. Termeer TU-Delft
- K. Rabenswaaij Provincie Zeeland
- W.J. Stuurman Hoogheemraadschap van de
Uitwaterende Sluizen
- M.J. Vosjan Gemeente IJsselham
- A.A.G. Vrij Hoogheemraadschap van Delfland
- A.N. van der Zande Ministerie van LNV
- J. Zwetsloot Ministerie van LNV

Bijlage 4 Deelnemers studiemiddag

- L.M.F. van den Aarsen Afdeling Ruimtelijke Planvorming (SC-DLO)
- G. Beers Afdeling Landelijk Gebied (LEI-DLO)
- N.J. Beun Directie GRR (LNV)
- A.J.G.M. Bekke Vakgroep Bestuurskunde (RUL)
- A.L. Bosch Directie Noord (LNV)
- E. Dammers Afdeling Ruimtelijke Planvorming (SC-DLO)
- N. van den Eeden Bestuurskundig onderzoek (LEI-DLO)
- A.W.A. Erkens Directie Natuurbeheer (LNV)
- T.C. de Groot Bestuurskundig onderzoek (LEI-DLO)
- H.J.M. Kemperman Portefeuille Milieu, Landbouw, Natuur en Landschap
(Provinciaal Bestuur Overijssel)

- P.H.A.M. Kurstjens Kabinet (LNV)
- A.A.M. Meuleman Afdeling Landelijke Gebieden (RPD)
- M. Pleijte Afdeling Ruimtelijke Planvorming (SC-DLO)
- T.W. Rietkerk Afdeling Landelijk gebied (Provincie Overijssel)
- J.C.M. Timmers Kabinet (LNV)
- B.E. Valk Directie Milieu, Kwaliteit en Garantiesystemen (LNV)
- J. de Vries Vakgroep Bestuurskunde (LNV)
- L.C. Zachariasse Directie (LEI-DLO)

Bijlage 5 Achtergrondgesprekken voor strategisch expertise onderzoek naar bestuurlijke problematiek in het landelijk gebied

- A. Bal Directie Zuidwest (LNV)
- A.J.G.M. Bekke Vakgroep Bestuurskunde (RUL)
- A.L. Bosch Directie Noord (LNV)
- M.A.P. Bovens Vakgroep Bestuurskunde (RUL)
- L.P. de Broekert Dienst Landinrichting en Beheer
Landbouwgronden (LNV)
- R. Cuperus Dienst Weg- en Waterbouwkunde (V.&W.)
- P.P.J. Driessen Vakgroep Milieukunde (RUU)
- A.W.A. Erkens Directie Natuurbeheer (LNV)
- D.H. Franssens Landbouwschap
- J.G. Groenendijk Vakgroep Algemene Sociale Geografie (RUU)
- H.J. Herbert Tweede Kamer (VVD)
- L.M.L.H.A. Hermans Provincie Friesland
- B.J.S. Hoetjes Vakgroep Bestuurskunde (RUL)
- W.J.M. Kickert Vakgroep Bestuurskunde (EUR)
- H-J. Oosterveld Afdeling Bedrijf en bestuur (IBN-DLO)
- U. Rosenthal Vakgroep Bestuurskunde (RUL)
- J.P.M. van Tatenhove Vakgroep Milieu, Natuur en Landschap (KUB)
- M.B. Vos Tweede Kamer (Groen Links)
- M.L. Zimmerman (Mentink-procesmanagement B.V.)

Bijlage 6 Afkortingen

EHS	Ecologische Hoofdstructuur
SGR	Structuurschema Groene Ruimte
WCL	Waardevol Cultuurlandschap
IPO	Interprovinciaal Overleg
DI	Decentralisatie-Impuls
NBOR	Natuurbeheer en Openluchtrecreatie
CRM	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk
EC	Europese Commissie

OVER DE AUTEURS

Niels van den Eeden

Niels van den Eeden werkt als bestuurskundig onderzoeker bij LEI-DLO. Hij is bezig met een onderzoek naar de financieringsmogelijkheden van lokaal en regionaal groen in de Randstad en is betrokken bij de evaluatie van het Natuurbeleidsplan (in samenwerking met SC-DLO en IBN-DLO).

Tjeerd de Groot

Tjeerd de Groot werkt als bestuurskundig onderzoeker bij LEI-DLO. Tevens werkt hij aan de afronding van een proefschrift over de besluitvorming in de Raad van Ministers van Landbouw over diverse hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Herman Kemperman

Herman Kemperman is gedeputeerde Milieu, Landbouw, Natuur en Landschap van de provincie Overijssel (1991). Tevens is hij lid van de Centrale Landinrichtings Commissie (Commissie Beheer Landbouwgronden), het DUIV (overleg VROM, Unie van Waterschappen, IPO en VNG) en het Comité van Regionale en Lokale overheden van de Raad van Europa.

Jouke de Vries

Jouke de Vries is als universitair hoofddocent verbonden aan de vakgroep bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden. Hij publiceerde onder meer over beleids- en organisatieveranderingen bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.