

17 GROENE RUIMTE

JAN VAN TATENHOVE

INLEIDING

Tijdens mijn promotieonderzoek over de institutionalisering van het Nederlandse milieubeleid, in het bijzonder gebiedsgericht beleid, raakte ik gefascineerd door de beleidsstrijd over de groene ruimte tussen de ministeries van LNV en VROM. Jaap werkte toen aan zijn onderzoek naar het mestbeleid en in de ‘wandelgangen’ werd al snel duidelijk dat onze onderzoeken de nodige raakvlakken hadden. Geïnspireerd door onder andere de discussies met Jaap, over belangenbehartiging in de landbouwwereld en de positie van het ministerie in het krachtenspel tussen landbouwbedrijfsleven en milieu- en landbouworganisaties, kwam mijn onderzoek in een stroomversnelling. Wat mij vooral aansprak was Jaap’s kritische wetenschappelijke distantie, die hij in het voorwoord van *Mest en Macht* als volgt formuleert: ‘Het gaat er niet om beleidsmakers of belangenbehartigers in de beklagdenbank te zetten, maar om te analyseren welke ‘regels’, ideologieën en gedragspatronen het landbouwpolitieke handelen vorm geven. Daardoor kan inzicht ontstaan in de belemmeringen en obstakels die politiek-maatschappelijk gewenste veranderingen bemoeilijken of blokkeren. Het aanwijzen van schuldigen is hierbij niet aan de orde. Integendeel, de inzet en toewijding van de vele actoren in de landbouwpolitieke arena dwingen respect af’.

Onze gezamenlijke belangstelling voor ontwikkelingen in de groene ruimte vanuit een politiek-sociologisch perspectief resulteerde in 1993 in een artikel in *Sociologia Ruralis*, getiteld: *Agriculture, Environment and the State. The Development of Agro-Environmental Policy-Making in the Netherlands*. Het artikel vormde de start voor een vruchtbare samenwerking, tijdens congresbezoeken van de *European Society of Rural Sociology*, maar met name als Nederlandse vertegenwoordigers in *Working Group 4 ‘Evaluation of National and European Rural Development Programmes’* van Cost A 12 Action ‘Rural Innovation’ van de Europese Commissie (1998 – 2002). Het resultaat van het Cost programma was een gezamenlijke bijdrage over regionale ontwikkeling en de innovatie van governance (Frouws & Van Tatenhove 2001).

De kern van een politiek-sociologische beschouwingwijze bestaat uit twee elementen. Ten eerste het inzichtelijk maken van de wisselwerking tussen structurele (institutionele) transformatieprocessen enerzijds en de interactiepatronen en interdependentieverhoudingen in de praktijken van dagelijks handelen anderzijds. Ten tweede het vertalen van deze dualiteit van structuur voor beleidsvoeringsprocessen in de groene ruimte. Of het nu gaat om landbouwbeleid, natuurontwikkeling, integraal waterbeheer, ruimtelijke ontwikkeling, voedselveiligheid, BSE of MKZ in alle

gevallen wordt beleidsvoering beïnvloed door de wisselwerking tussen structurele veranderingsprocessen en initiatieven in de beleidspraktijk. Zowel analyses die alleen gericht zijn op de 'impact' van structurele processen, als analyses van beleidsprocessen in het 'hier-en-nu' schieten te kort. Dreigt bij de eerste soort analyses het gevaar van determinisme, in de tweede soort wordt de institutionele context van beleid onvoldoende of slechts gedeeltelijk meegenomen. Om in de analyse recht te kunnen doen aan het uitgangspunt van dualiteit van structuur dient een politiek sociologische studie van de Groene Ruimte zich te richten op de institutionalisering van beleidsarrangementen rond concrete beleidspraktijken (Van Tatenhove *et al.* 2000). Arrangementen zijn een tijdelijke inhoudelijke en organisatorische stabilisering van beleidspraktijken in termen van coalities, regels, hulpbronnen en discoursen.

In deze bijdrage wil ik, gebaseerd op eigen onderzoek van de afgelopen jaren en gezamenlijk onderzoek met Jaap, een uitwerking geven van een politiek-sociologische visie op de groene ruimte. Na een beknopte schets van de groene ruimte als object van studie (paragraaf 2), formuleer ik een aantal (politiek sociologische) uitdagingen in het licht van (structurele) veranderingsprocessen (paragraaf 3). In paragraaf 4 worden deze uitdagingen uitgewerkt in relevante (beleidswetenschappelijke) onderzoeksthema's voor de bestudering van ontwikkelingen in de groene ruimte.

DE GROENE RUIMTE ALS OBJECT VAN STUDIE

De groene ruimte is niet langer de één-dimensionale landbouwproductieruimte van de jaren vijftig en zestig, maar bestaat uit een diversiteit aan maatschappelijke praktijken. Niet alleen is de landbouw geëvolueerd van primaire naar tertiaire sector (de landbouw als dienstverlener van een scala aan activiteiten), ook andere functies, zoals recreatie, natuur, wonen, de winning van drinkwater, zand en grind, maken aanspraak op de ruimte. Tevens zijn er verschillende soorten groene ruimte te onderscheiden, met elk hun eigen problematiek. Sommige gebieden hebben het karakter van een suburbaan landschap of parklandschap, andere gebieden worden geconserveerd als ware het musea en dan zijn er de gebieden waar ruimte wordt geboden aan grootschalige landbouwbedrijven (Driessen *et al.* 2000).

Dé groene ruimte bestaat niet, maar wordt door de verschillende belanghebbenden verschillend geconstrueerd. Is voor beleidsmakers de groene ruimte een beleidsarena waar verschillende belangen om voorrang strijden, voor bewoners betekent de groene ruimte de dagelijkse leefomgeving waarin gewoond, gewerkt en geleefd wordt, terwijl recreanten rust, natuur en landschap zoeken. In deze bijdrage vat ik de groene ruimte op als een door politici en ambtenaren geconstrueerde beleidsarena. In deze beleidsarena tuimelen de initiatieven over elkaar heen die niet meer alleen te maken hebben met landbouwproductie, maar gericht zijn op brede thema's, zoals tegengaan van de bedreiging van de veiligheid en de aantasting van de kwaliteit van voedsel, het bevorderen van de leefbaarheid en het behoud van het cultuur-historische erfgoed en het tegengaan van aantasting van de openheid en het verlies van biodiversiteit (Driessen *et al.* 2000). De afgelopen jaren zijn voor ieder van deze thema's vele beleidsinitiatieven ontwikkeld, zoals ruimte voor de rivier, noodoverloopgebieden, de oprichting van natuur- en milieucoöperaties, geïntegreerde gebiedsgericht beleid (ROM, WCL, SGP), reconstructiegebieden, zelfregulering door middel van gebieds-

contracten, Rurale ontwikkelingsplannen (ROP's) en Plattelandsontwikkelingsplannen (POP's), Ecologische Hoofdstructuur, Belvédère, ketenqualiteitszorg, koersenbeleid, plattelandsvernieuwing en vormen van interactief beleid en burgerparticipatie (Dialogoog van DLG en het Consumentenplatform).

Deze variëteit aan beleidsinitiatieven maakt duidelijk dat problemen in de groene ruimte niet meer eenduidig zijn te definiëren, er geen eenduidige oplossingen voorhanden zijn en er een grote diversiteit aan actoren betrokken is bij de vormgeving, inrichting en beheer van de groene ruimte.

UITDAGINGEN VOOR EEN POLITIEKE SOCIOLOGIE VAN DE GROENE RUIMTE

Een politiek sociologische beschouwingwijze richt zich op de dynamiek van beleidsvoering als gevolg van de wisselwerking tussen maatschappelijke veranderingsprocessen (politieke modernisering) en interacties in de beleidspraktijk.

Geïnspireerd door zowel analyses over de netwerksamenleving, reflexieve modernisering en de risicomaatschappij als interpretatieve vormen van beleidsanalyse kunnen een aantal uitdagingen voor de analyse van beleidsvoeringsprocessen in de groene ruimte worden geformuleerd. Deze uitdagingen worden vervolgens uitgewerkt in voor een politiek-sociologische beschouwingwijze relevante thema's.

(1) Onzekerheid en dynamiek

De aard van politieke modernisering in de hedendaagse samenleving kan worden getypeerd aan de hand van de karakterisering en zoals gegeven door bijvoorbeeld Giddens, Beck, Castells en Urry. Voor Beck is de verandering van industriële naar risicomaatschappij de kenmerkende verandering voor hedendaagse samenlevingen. In tegenstelling tot de industriële maatschappij staat in risicomaatschappijen de distributie van risico's die niet gebonden zijn aan de grenzen van natie-staten centraal. Risico's, samenhangend met kernenergie, genetische manipulatie, BSE, etc. zijn niet alleen gedeterritorialiseerd, maar ook oncontroleerbaar en onberekenbaar voor de beschermende instituties van de moderne (industriële) maatschappij. Deze *epochal shift* betekent een radicalisering van de moderniteit: een overgang van eerste naar tweede moderniteit.

'The first modernity was 'nation-state centered,' the second is 'non-nation-state centered'. In the second the indissoluble link of society and nation-state is fundamentally broken with the emergence of a logic of flows including (...) the flows of risks (...). In such a situation modernity is radicalized, subjecting itself to reflexive processes. Second or reflexive modernization disenchant and dissolves its own taken-for-granted foundations.' (Urry 2004).

De veranderende rol van de natie-staat en de gevolgen voor beleid en politiek komt, in andere bewoordingen en met aandacht voor andere accenten, ook terug bij auteurs als Giddens, Castells, Urry, Albrow en Rifkin.

Structurele processen van verandering, zoals globalisering, de opkomst van de informatietechnologie, Europeanisering, regionalisering, etc. hebben geleid tot nieuwe vervlechtingen tussen staat, civil society en markt. De nieuwe structurerende principes die hier het gevolg van zijn, zoals de logica van stromen, netwerken en risico's, de

toegang tot deze stromen en netwerken, en het ontstaan van nieuwe 'loci of power', hebben gevolgen voor de aard van beleidsvoering, de legitimiteit van besluitvorming en vraagstukken van participatie, macht, toegang, representativiteit en vertrouwen.

Zo zijn volgens Giddens en Beck Westerse samenlevingen beland in een fase van geradicaliseerde moderniteit die wordt gekenmerkt door een hoge mate van reflexiviteit, waarbij sociale, politieke, ecologische en individuele *risico's*, als gevolg van technologische ontwikkelingen, in toenemende mate aan de controlerende en beschermende instituties van de industriële maatschappij ontsnappen. Het 'openbaar bestuur' opereert hierdoor in toenemende mate onder condities van *onzekerheid en dynamiek*. De uitdaging waarvoor het openbaar bestuur zich geplaatst ziet, onttrekt zich in toenemende mate aan de vaste territoriale schaal van bestuur; er is in veel gevallen geen sprake van effectieve hiërarchische structuren, terwijl besturen steeds meer vraagt om het actief ontwikkelen van gedeelde interpretatiekaders en het actief winnen van vertrouwen (Hajer 2000; Van Tatenhove en Hajer 2001). Beck noemt dit de 'ontgrenzing' van de politiek. Omdat problemen die te maken hebben met de 'politics of life' – zoals gemodificeerd voedsel, BSE, etc. – vaak niet 'bemiddelbaar' blijken te zijn binnen de traditionele instituties van overheden, speelt het 'politieke' zich in toenemende mate af buiten de representatieve instituties van het politieke systeem (sub-politisering), om zo te kunnen omgaan met de onbedoelde en onvoorziene effecten van de risicomaatschappij.

(2) Meervoudigheid en pluriformiteit

Voortbouwend op de vorige uitdaging worden beleidspraktijken in de groene ruimte gekenmerkt door *meervoudigheid en pluriformiteit*. Van een uni-lineaire ontwikkeling van hiërarchische (overheids) sturing of neo-corporatistische onderhandelingsmodellen naar interactieve vormen van beleid is geen sprake. De verschillende beleidsterreinen in de groene ruimte (landbouwbeleid, natuurbeleid, de ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied, de berging van water of landbouw-milieuproblemen) hebben te maken met tegelijkertijd optredende processen van centralisering, regionalisering en transnationalisering van beleid (Van Tatenhove 2001). Hierdoor bestaan traditionele instituties naast innovatieve projecten. Spanningen zijn vaak het gevolg, doordat de innovatieve praktijken zich vaak slecht verhouden met de institutionele regels van traditionele praktijken. In zijn oratie laat Grin (2004) zien hoe innovaties in beleidspraktijken bevochten moeten worden op de overheersende invloed van de klassiek-moderne instituties. Aan de hand van het voorbeeld van de ontwikkeling van innovatieve duurzame veehouderijssystemen laat Grin zien dat het innovatieve karakter van deze projecten sterk onder invloed staat van overheersende klassiek-moderne instituties uit hun omgeving. Deze spanning tussen reflexieve vernieuwing en klassiek-moderne instituties laat de complexiteit zien van de meervoudigheid en pluriformiteit in de groene ruimte.

(3) Verspreiding van beleid en politiek: het ontstaan van nieuwe politieke machtscentra

Als gevolg van processen van sub-politisering en de toenemende vervlechtingen tussen staat, civil society en markt en daarmee zich uitbreidende interferentiezones tussen deze subsystemen (Pestman en Van Tatenhove 1998) is er sprake van een toenemende

verspreiding van beleid en politiek. Terwijl sommige auteurs stellen dat beleid en politiek zich hebben verplaatst van de formele besluitvormingsorganen naar andere maatschappelijke gremia, zoals de economie (het bedrijfsleven), de wetenschap (laboratoria) en de rechterlijke macht (Huyse 1994; Bovens *et al.* 1995), doet de *these van de verspreiding van beleid en politiek* meer recht aan de empirische werkelijkheid (Duyvendak 1997; Hajer 2000; Witteveen 2000, Van Tatenhove 2004). De these van de verspreiding van de politiek verwijst naar ontwikkelingen waarbij sprake is van uitbreiding van politieke macht, waarbij nieuwe politieke machtscentra naast traditionele machtscentra ontstaan. Zo komt beleid in de groene ruimte niet langer alleen tot stand binnen de formele overheidsinstituties. Naast de *top-down* initiatieven waarbij bestuurders en ambtenaren de problemen en de oplossingen in belangrijke mate definiëren, is er tevens sprake van een grote diversiteit aan *'bottom-up'* initiatieven waarbij andere actoren mede de regels van het spel bepalen en daarmee de aard van probleemdefiniëring en voorgestane oplossingsrichtingen. Er is met andere woorden sprake van een naast elkaar bestaan van formele gecodificeerde en niet-gecodificeerde beleidsarrangementen, waarbinnen actoren al dan niet de mogelijkheid hebben de 'regels van het spel' te veranderen.

(4) *Interdependentie*

Interdependentie als uitdaging voor beleidsvoering is niet nieuw. Sociologen, politicologen en bestuurskundigen erkennen al langer dat interactie interdependentie (wederzijdse afhankelijkheid) impliceert (het omgekeerde is niet automatisch het geval). De interdependentie tussen mensen verdwijnt met andere woorden niet op het moment dat hun interactie eindigt. Voor beleidsvoeringsprocessen in de context van meervoudigheid, onzekerheid en verspreiding betekent interdependentie een hernieuwd besef van afhankelijk. Wanneer traditionele vormen van sturing onvoldoende probleemoplossend vermogen hebben, of als onvoldoende legitiem worden beschouwd, zullen er nieuwe samenwerkingsverbanden worden gecreëerd, waarin actief afhankelijkheidsrelaties worden gevormd om te komen tot gedeelde probleempercepties, oplossingsrichtingen, gezamenlijke verantwoordelijkheid en conflictoplossing. Voorbeelden van praktijken waarbinnen afhankelijkheidsrelaties en de daarbij behorende interactiepatronen actief worden gecreëerd, zijn bijvoorbeeld Wenger's Communities of Practices, Haas' Epistemic Communities of verschillende vormen van 'best practices'. A Community of Practice (CoP) is een informeel netwerk waarbij de interdependentie tussen actoren is gebaseerd op wederzijdse betrokkenheid op basis van een gedeeld repertoire van gemeenschappelijke hulpbronnen die de deelnemers in de loop van de tijd hebben ontwikkeld (Wenger 1998). CoP's zijn geen nieuwe organisatorische eenheden, maar zijn een andere doorsnede van de structuur van organisaties: 'one that emphasizes the learning that people have done together rather than the unit they report to, the project they are working on, or the people they know' (Wenger 1998). Gezamenlijke leerprocessen op basis van gedeelde belangen staan in 'Communities of Practice' centraal, waarbij de deelnemers leren van elkaars ervaringen. Een voorbeeld van een CoP uit het milieuveld is IMPEL (Implementation and Enforcement of Environmental Law). IMPEL is een informeel netwerk van milieuambtenaren uit verschillende lidstaten met als doel het verbeteren van de uitvoering en handhaving van bijvoorbeeld landbouw-milieubeleid op basis van het

benoemen van ‘best practices’. Door het uitwisselen van informatie en ervaringen tracht het IMPEL netwerk de implementatie van milieubeleid te verbeteren.

THEMA'S VOOR EEN POLITIEKE SOCIOLOGIE VAN DE GROENE RUIMTE

Op basis van bovenstaande uitdagingen kunnen een aantal inhoudelijke thema's voor de bestudering van de groene ruimte vanuit een politiek-sociologische optiek worden geformuleerd:

(1) *De institutionalisering van beleidsarrangementen: dynamiek en stabiliteit*

Voor een goed begrip van de dynamiek en stabiliteit van beleidsprocessen en besluitvorming is inzicht in de institutionalisering van beleid van belang. In algemene zin verwijst institutionalisering naar een proces waarin waarden, normen en sociale handelingen neerslaan in instituties (regels van het spel). Deze regels worden in interacties ge(re)produceerd en ze structureren tegelijkertijd het handelen van actoren (zowel mogelijk makend als beperkend).

Een centrale assumptie in de beleidsarrangementen benadering is dat een verandering in één van de vier dimensies (coalities, regels, hulpbronnen, discoursen) doorwerkt in de andere dimensies en daarmee de aard van het beleidsarrangement bepaalt. Zo zal de introductie van een alternatief beleidsdiscours gevolgen hebben voor de samenstelling van coalities, leiden tot een verandering van de machtsbalans tussen de betrokken actoren en wellicht resulteren in een wijziging van de regels. *Dynamiek en stabiliteit* kunnen echter alleen worden begrepen indien de wisselwerking tussen handelings- en structuurniveau in de analyse centraal staat. Veranderingen in de dimensies van een beleidsarrangement – en daarmee de institutionalisering van beleidsarrangementen – zijn niet alleen het gevolg van vernieuwingen door politici, ambtenaren en andere actoren in het dagelijkse proces van beleidsvoering, maar worden eveneens beïnvloed door structurele processen. Deze structurele processen bepalen welke regels, hulpbronnen en discoursen in een bepaalde interactiesetting legitiem zijn. Dit leidt naast traditionele arrangementen tot de institutionalisering van nieuwe structuren en patronen van governance, waarbinnen coalities van publieke en private actoren niet alleen de mogelijkheid hebben de regels van het spel te herdefiniëren, maar ook worden geconfronteerd met een herschikking van verantwoordelijkheden en invloedsrelaties.

Een voorbeeld is de meervoudigheid die in de groene ruimte ontstond na het ‘openbreken’ van het Groene Front. Het Groene Front verwijst naar het neo-corporatistische landbouwmodel en kan worden getypeerd als een ruilstructuur, met een geïnstitutionaliseerd overleg- en samenwerkingsverband tussen het Ministerie van Landbouw, als vertegenwoordiger van de overheid en het (toenmalige) Landbouwschap als vertegenwoordiger van de georganiseerde landbouw (Frouws 1993 en 1996). Dit neo-corporatistische beleidsarrangement wordt gekenmerkt door een duidelijk afgebakende coalitie van voormannen, functionarissen en topambtenaren van de centrale partijen, een relatief stabiel lidmaatschap, hechte onderlinge contacten, een gemeenschappelijke symbolische en cognitieve orde waarin gespecialiseerde kennis van grote betekenis is, en een zekere afsluiting ten opzichte van andere departementen, niet-agrarische belangengroepen en het parlement, exclusief de ‘bevriende’ landbouw-

specialisten (Frouws 1996:32). In de loop van de jaren 90 in de vorige eeuw kreeg niet alleen de dragende coalitie in het neo-corporatistische beleidsarrangement te maken met grote veranderingen, ook de aard van belangenbehartiging en de maatschappelijke context van de landbouw veranderde. Het ministerie van LNV maakte een *salto mortale* (Bekke *et al.* 1994), en andere ministeries eigenden zich steeds meer onderdelen van de groene ruimte toe. Het resultaat was een over elkaar heen tuimelen van beleidsinitiatieven (zie paragraaf 2), die zich hebben geïnstitutionaliseerd in een grote verscheidenheid aan beleidsarrangementen, op het gebied van landbouw, natuur, ruimte, water en recreatie.

Een ander voorbeeld is de verscheidenheid aan gebiedscontracten. Een gebiedscontract is een meerjarig contract tussen overheden en maatschappelijke organisaties, gebaseerd op een gemeenschappelijke gebiedsvisie. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen het ‘*gebiedscontract als afsprakenkader*’ en het ‘*gebiedscontract als instrument*’ (Ovaa 1999; Raad voor het Landelijk Gebied 2000). Het gebiedscontract als instrument is gericht op het vergroten van de afrekenbaarheid, resultaatgerichtheid en (financiële) controleerbaarheid van gebiedsgericht beleid door de rijksoverheid. Voorbeelden zijn gebiedscontracten in het kader van de Reconstructiewet en gebiedscontracten ter versterking van de effectiviteit en efficiëntie van gebiedsgericht beleid. In beide gevallen staat de wens tot verdere formalisering van het gebiedsgerichte beleid centraal. Het gebiedscontract als afsprakenkader is een uiting van een gegroeide beleidspraktijk waarbij beleid in samenspraak met actoren uit de regio tot stand komt. Het karakter van dit type gebiedscontracten is gebiedsspecifiek en interactief van aard. In het gebiedscontract als afsprakenkader zijn gebiedsvisies het resultaat van onderhandelingen tussen publieke en private actoren, is het mogelijk landelijke en provinciale doelstellingen per regio te differentiëren en worden de regels van het beleidsspel gebiedsspecifiek opgesteld. Een voorbeeld van dit type gebiedscontract is de overeenkomst die partijen uit de Noardlike Fryske Wâlden¹ willen afsluiten met (semi-)overheden en maatschappelijke organisaties om bindende afspraken met elkaar aan te gaan over natuur en landschap, milieu en water, regionale economie, bestuur, recreatie, etc. Het betreft hier een vorm van lokale zelfregulering. Concluderend, laat het gebiedscontract zowel arrangementen van flexibele zelfregulering zien als pogingen van de rijksoverheid tot een verdere formalisering van gebiedsprocessen.

(2) Processen van Governance en MLG

Governance kan op twee manieren worden begrepen. Op het concrete niveau van beheersing gaat het om een op samenwerking gerichte stijl van besturen, waarin publieke en private actoren deelnemen aan gemengde openbare en private netwerken. Op dit niveau verwijst governance naar nieuwe vormen van sturing, zoals netwerksturing, zelfregulering, coproductie en co-management. Op institutioneel niveau gaat het om veranderingen in ‘governance-patronen’ die samenhangen met de specifieke arrangementen die ontstaan als gevolg van veranderende verhoudingen tussen staat, civil society en markt (vergelijk Mayntz 1999; Kooiman 1993 en 2000; Pierre 2000; Rhodes 2000). Governance impliceert een verschuiving van instituties naar netwerken; van stabiele naar meer fluïde beleidsprocessen. Binnen deze participatieve vormen van sturing hebben actoren in toenemende mate de mogelijkheid

te onderhandelen over de ‘regels van het spel. Dit leidt tot andere vraagstellingen ten aanzien van legitimititeit, effectiviteit en efficiëntie van beleid.

Multilevel governance theorieën zijn ontwikkeld om de dynamiek van Europese beleidsvoering te kunnen beschrijven en analyseren. Gezien het naast elkaar bestaan van intergovernmentele, supranationale en transnationale arena’s in de EU is er niet alleen sprake van een verschuiving van de locatie van politiek-bestuurlijke processen, maar tevens een ontwikkeling naar meer informele en coöperatieve modellen. Door multi-level governance uit te werken als vormen van frontstage (rule-directed) en backstage (rule-altering) settings enerzijds en gecodificeerde – niet-gecodificeerde praktijken anderzijds is het mogelijk de dynamiek van Europese beleidsvoering te begrijpen als een wisselwerking tussen formele en informele praktijken (Van Tatenhove & Liefverink 2005).

Een mooie illustratie van de ontwikkeling van government naar (multi-level) governance in de Groene Ruimte is de institutionalisering van Europees regionaal beleid en de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn (Van der Zouwen en Van Tatenhove 2002). De implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland laat zien hoe lokale en nationale natuurorganisaties een transnationale coalitie vormen met de Europese Commissie en op deze manier de regels van het spel van het Nederlandse natuurbeleid veranderen. De casus van de Korenwolf in Zuid Limburg is een voorbeeld van hoe lokale en regionale organisaties succesvol het soortendiscours van het Europese natuurbeleid en de regels van de Habitatrichtlijn weten te mobiliseren en daarmee een verandering van de regels van het Nederlandse natuurbeleid weten te realiseren (meer aandacht voor soortenbescherming in plaats van gebiedsbescherming).

(3) Interactieve en reflexieve beleidsvoering

De verspreiding van de politiek heeft geleid tot nieuwe vormen van governance in de beleidspraktijk, zoals interactieve beleidsvoering. Interactief beleid wordt in veel verschillende betekenissen gebruikt en lijkt soms wel een containerbegrip waar allerlei min of meer ‘open’ en ‘participatieve’ planprocessen onder vallen, variërend van interactieve beleidsvoering, participatieve planning, consultatie, burgerinitiatieven, coproductie van beleid en deliberatieve democratie. In het algemeen wordt onder interactief beleid verstaan een (communicatieve) vorm van beleidsvoering waarbij overheden in een zo vroeg mogelijk stadium andere publieke actoren en private actoren betrekken om gezamenlijk beleid te ontwikkelen en uit te voeren (Pröpfer en Steenbeek 1998; Edelenbos en Monnikhof 1998 en 2001). In theorie kan het initiatief tot interactief beleid zowel liggen bij overheden als bij burgers of andere private actoren en verschilt ook de intensiteit van interactiviteit. In de praktijk wordt interactief beleid vaak door overheden geïnitieerd. Dit roept de vraag op in hoeverre interactieve beleidsvoering een voorbode is van vormen van reflexieve beleidsvoering (waarbij de betrokken actoren de constellatie van relevante regels en hulpbronnen kunnen aanpassen, waardoor de grondslagen van bestaand beleid ter discussie kunnen worden gesteld), of dat het slechts een vernieuwing van de pacificatiespelregels van de consensusdemocratie betreft? (Duyvendak en Krouwel 2001; Van Tatenhove 2004).

In de groene ruimte is de laatste jaren veel geëxperimenteerd met vormen van interactief beleid. Dit betreft zowel lokale als regionale initiatieven zoals ROM-projecten, leefbaarheidprojecten en ‘puzzelen met ruimte’, als nationale initiatieven als Dialoog en Infracplan. Niet alleen het ministerie van LNV, ook VROM en V&W hebben met meer of minder succes vormen van interactief beleid voor de groene ruimte ontwikkeld. Zo laat de institutionalisering van het gebiedsgerichte beleid in Nederland een ontwikkeling zien van ‘government’ (1^{ste} generatie) naar vormen van networkgovernance (2^e en 3^e generatie) (Van Tatenhove 1993; Frouws & Van Tatenhove 2001; Hajer *et al.* 2004). De 1^{ste} generatie gebiedsgericht beleid betreft het door de rijksoverheid ontwikkelde mono- en multisectorale gebiedsgerichte beleid, zoals stiltegebieden, bodembeschermingsgebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en milieubeschermingsgebieden. De 2^e en de 3^e generatie gebiedsgericht beleid laten een mix zien van interactiviteit en regentendom. Centraal in de 2^e generatie gebiedsgericht beleid staan experimenten met vormen van interactief beleid, waarbij overheden gezamenlijk met private actoren beleid formuleren en uitvoeren. De keuze voor interactieve werkwijzen bij de 2^e generatie (geïntegreerd) gebiedsgericht beleid kwam voort uit het onvermogen van de ministeries van VROM, LNV en V&W om milieu-, natuur-, landbouweconomische, water-, ruimtelijke en leefbaarheidsproblemen in het landelijke gebied via generiek beleid op te lossen. Een keur aan experimenten is inmiddels de revue gepasseerd, zoals ROM-gebieden, Waardevolle Cultuurlandschappen, Strategische Groenprojecten, VINEX-leefbaarheidsprojecten, etc. De 3^e generatie gebiedsgericht beleid wordt gekenmerkt door wat Offe aanduidt als ‘het geordend terugtrekken van de staat’ (Offe 1996; Frouws & Van Tatenhove 2001), waarbij de rijksoverheid weer meer het initiatief naar zich toetrekt, maar het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van gebiedsgericht beleid onder condities overlaat aan de betrokken actoren in de regio. Voorbeelden in dit kader zijn de Reconstructieplannen en Rurale Ontwikkelingsplannen (ROP’s). Een vergelijkbare sturingsfilosofie kenmerkt de ‘Agenda Vitaal Platteland’. Motto van deze agenda is ‘centraal wat moet, decentraal wat kan’. Het rijk wil sturen op hoofdlijnen: outputsturing en het vastleggen van afspraken in uitvoeringscontracten tussen Rijk, provincies en regio’s over de inzet van geld en te behalen resultaten. Volgens Boonstra (2004:22)² heeft het ministerie van LNV echter te weinig vertrouwen in de regio. Het gevolg zal volgens haar zijn dat regionale partijen nauwelijks met risicovolle, innovatieve projecten durven komen. ‘De agenda ademt de sfeer van delegeren in plaats van samenwerken en partnerschap: LNV bepaalt wat er moet gebeuren: de regio moet dan maar zorgen voor de uitvoering’.

(4) Institutionele context, macht en participatie

Aan interactieve projecten in de groene ruimte liggen verschillende politiek-bestuurlijke en normatieve assumpties ten grondslag, zoals: het creëren van draagvlak door onderhandelingen op basis van gelijkwaardigheid, het ‘dichten’ van de kloof tussen burgers en politici, het ontstaan van vertrouwen tussen burgers en overheid, openheid, redelijkheid en consensus (Hartman 1998a en 1998b; Hajer, Akkerman & Grin 2001; Van Stokkom 2003; Van Tatenhove 2004). De uitwerking van veel interactieve projecten en de assumpties die daaraan ten grondslag liggen worden vaak gekenmerkt door hun a-historische, machtsvrije en optimistische karakter. Hierdoor

wordt de specifieke institutionele context waarin deze projecten zijn ingebed nog wel eens uit het oog verloren. Een politiek-sociologische analyse van interactieve projecten in de groene ruimte heeft als aanvulling op vormen van beleidsmanagement oog voor bestaande machts- en interdependentieverhoudingen en de historische context waarbinnen deze beleidsinitiatieven tot stand komen. Relevante vragen in dit kader zijn bijvoorbeeld: Waarom worden bepaalde coalities rond welke probleemdefinities geconstrueerd? Hoe past beleidsmanagement in het kader van interactieve projecten binnen de domeinstrijd van ministeries? Hoe structureert de institutionele context de aard van interactieve projecten? Het begrijpen van beleidsvoeringsprocessen in een meervoudige en pluriforme (multi-level) context, waarin traditionele en innovatieve institutionele arrangementen naast elkaar bestaan, vergt het opnieuw doordenken van de historische inbedding van interactieve projecten, machtsprocessen en machtsverhoudingen en de veranderende rol van participatie.

In algemene zin verwijst participatie naar de deelname van maatschappelijke actoren aan de politieke besluitvorming en aan de totstandkoming van beleid. In de groene ruimte is de participatie van boeren, burgers en buitenlui niet langer alleen geregeld volgens formele participatiemechanismen, maar is tevens onderdeel van onderhandelingen tussen actoren in beleidspraktijken rond concrete problemen en oplossingsrichtingen. Als gevolg van toenemende vervlechtingen tussen staat, civil society en markt is er sprake van een verschuiving van indirecte vormen van participatie, zoals inspraak naar vormen van participatie waarin marktpartijen en maatschappelijke organisaties worden uitgenodigd medeverantwoordelijkheid te dragen voor het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Een belangrijke motivatie achter deze vormen van participatie is het creëren van draagvlak en acceptatie.

De veranderende rol van actoren in de groene ruimte vraagt tevens om machtsanalyses die inzicht verschaffen in de in- en uitsluitingsmechanismen die samenhangen met nieuwe vormen van participatie. Macht is het vermogen van actoren de loop der gebeurtenissen te veranderen, maar machtsprocessen kunnen alleen worden begrepen als rekening wordt gehouden met de wisselwerking tussen de niveaus: actoren, arrangementen en structuur (Arts en Van Tatenhove). Op het niveau van de actoren gaat het om ongelijke (bijvoorbeeld verbale en psychologische) capaciteiten die een adequate mobilisatie van regels en hulpbronnen in de weg staan en daardoor de toegang tot onderhandelingen beperken. Op het niveau van het arrangement gaat het om dispositionele macht. Deze vorm van macht positioneert actoren ten opzichte van elkaar in een arrangement door de specifieke verdeling van hulpbronnen binnen een arrangement en bepaalt daarmee het vermogen van een actor tot handelen. Tenslotte worden onderhandelingen en beleidsvoeringsprocessen in beleidsarrangementen beïnvloed door structurele macht. Structurele macht verwijst naar de specifieke (asymmetrische) verdeling van regels en hulpbronnen als gevolg van bestaande zingevings-, heerschappij- en legitimeitsordes.

TOT SLOT

In deze bijdrage heb ik een algemene schets gegeven van een politiek-sociologische visie op de groene ruimte aan de hand van een aantal uitdagingen en thema's. Deze uitdagingen en thema's zijn gebaseerd op onderzoek dat ik de afgelopen jaren heb

gedaan, onder andere geïnspireerd door de projecten waar Jaap en ik samen aan hebben gewerkt. In ons gezamenlijke onderzoek hebben Jaap en ik ons vooral gericht op de thema's *governance*, gebiedsgericht beleid en participatie (Frouws en Van Tatenhove 1993 en 2001). Onze verwondering betrof niet alleen de grote hoeveelheid over elkaar heen tuimelende innovatieve beleidsinitiatieven, maar vooral de spanning die er bestond en bestaat tussen deze initiatieven en de regels van de bestaande instituties, waardoor de vooraf verwachte beleidsvernieuwing vaak niet werd gerealiseerd. Om inzicht te krijgen in het innovatieve potentieel van bijvoorbeeld gebiedsgericht beleid is een analyse van deze projecten in het 'hier-en-nu' onvoldoende. Voor het begrijpen en verklaren van gebiedsgericht beleid, landbouw-milieubeleidsvoeringsprocessen en processen en patronen van *governance* in de groene ruimte dient de institutionele context in de analyse te worden betrokken. Dit vereist een uitwerking van hoe 'structuur' beleidshandelen zowel mogelijk maakt als beperkt, maar ook hoe de regels en de verdeling van hulpbronnen (structurele eigenschappen) binnen beleidsarrangementen door onderhandelingen worden beïnvloed. De in paragraaf 3 geformuleerde uitdagingen 'onzekerheid en dynamiek', 'meervoudigheid en pluriformiteit', 'verspreiding van beleid en politiek' en 'interdependentie' bieden inzicht in structurele veranderingen die van invloed zijn op beleidsvoeringsprocessen in de groene ruimte. Uitwerking van deze uitdagingen in de geformuleerde politiek-sociologische onderzoeksthema's levert inzicht in de dynamiek van beleidsvoeringsprocessen, processen van participatie en machtsverhoudingen in de groene ruimte.

REFERENTIES

- Arts, Bas en Jan van Tatenhove (under review), *Policy and Power. A Conceptual framework between the 'old' and 'new' policy idioms*
- Bekke, A., 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: Samson H.D. Tjeenk Willink
- Bovens, M. *et al.* (1995), *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*. Amsterdam: Wiarda Beckman Stichting
- Driessen, P.P.J., H.J.M. Goverde en J.P.M. van Tatenhove (2000), Vernieuwing van het platteland, in: P.P.J. Driessen & P. Glasbergen red., *Milieu, samenleving en beleid*, Den Haag: Elsevier, pp. 377-398.
- Duyvendak, J.W. (1997), *Waar blijft de politiek? Essays over paarse politiek, maatschappelijk middenveld en sociale cohesie*, Amsterdam: Boom
- Duyvendak, Jan Willem en André Krouwel (2001), Interactieve beleidsvorming: voortzetting van een rijke Nederlandse traditie?, in: Edelenbos, Jurian en René Monnikhof (red.), *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van lokale democratie*. Utrecht: Lemma, pp. 17-31
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (1998)(red.), *Spanning in Interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*, Amsterdam: IPP
- Edelenbos, Jurian en René Monnikhof (2001), *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van lokale democratie*. Utrecht: Lemma.

- Frouws, Jaap (1993), *Mest en Macht. Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970*. Wageningen: Vakgroep Rurale Sociologie
- Frouws, J. and J. van Tatenhove (1993), *Agriculture, Environment and the State. The Development of Agro-Environmental Policy-Making in the Netherlands*, in: *Sociologia Ruralis*, XXXIII, 2, pp. 220-239
- Frouws, Jaap (1996), *Politieke modernisering van het Groene Front? Sociologische Gids* XLIII (1) pp. 30-45
- Frouws, Jaap en Jan van Tatenhove (2001), 'Regional Development and the Innovation of Governance', in: K. Bruckmeier (eds), *Innovation Rural Evaluation – Social Sciences in the Interdisciplinary Evaluation of Rural Development*, Berlin: INFIS, pp. 129-140
- Grin, John (2004), *De politiek van omwenteling met beleid (oratie)*, Amsterdam: Vossiuspers UvA
- Hajer, Maarten (2000), *Politiek als vormgeving*, Amsterdam: Vossius AUP
- Hajer, Maarten, Tjitske Akkerman & John Grin (2001), *Interactief beleid en deliberatieve democratie. Kansen voor vernieuwing van het democratisch bestuur*, in: *Openbaar Bestuur* 2001-2, pp. 7-10
- Hajer, Maarten, Jan van Tatenhove en Chantal Laurant (2004), *Nieuwe vormen van governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur*. Bilthoven: RIVM (Report 500013004/2004)
- Hartman, Ivo (1998a), 'Interactief beleid. Het nieuwe jasje van democratie', in: *de Helling*, jrg 11, nr. 1, pp. 38-41
- Hartman, Ivo (1998b), *De andere kant van politieke participatie. Kanttekeningen bij de huidige democratisering van bovenaf*, in: *Vorming*, 14, nr.1, pp. 7-18
- Huyse, L. (1994), *De politiek voorbij. Een blik op de jaren negentig*. Antwerpen: Uitgeverij Kritak.
- Kooiman, Jan ed. (1993), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London: Sage
- Kooiman, Jan (2000), *Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction*. pp. 138-164, in: Jon Pierre ed., *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press
- Mayntz, Renate (1999), *Nieuwe uitdagingen voor de governance theory. Beleid en Maatschappij* 26 (1) pp. 2-12
- Offe, C. (1996), *Modernity & The State*. Cambridge: Polity Press.
- Ovaa, B.P.S.A. (1999), *Gebiedscontracten. Een nieuwe kijk op sturing van regionaal landgebruik en waterbeheer. Rapport 91*, Wageningen: LUW sectie Waterhuishouding
- Pestman, Paul en Jan van Tatenhove (1998), *Reflexieve beleidsvoering voor milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur: Nieuwe initiatieven nader beschouwd. Beleidswetenschap* 12 (3) pp. 254-272
- Pierre, Jon (2000), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press
- Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek (1998), *Interactieve beleidsvoering. Typering, ervaringen en dilemma's*, in: *Bestuurskunde*, nr.7, pp. 292-301

- Raad voor het Landelijk Gebied (2000), *LNV tussen Europa en de regio: de nieuwe opgaven*, Amersfoort: RLG
- Rhodes, R.A.W. (2000), *Governance and Public Administration*, in J. Pierre *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press
- Van Stokkom, B. (2003), *Deliberatie zonder democratie? Ongelijkheid en gezag in interactieve beleidsvorming*, in: *Beleid en Maatschappij*, 30, 3, pp.153-165
- Van Tatenhove, Jan (1993), *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*. Wageningen: Pudoc
- Van Tatenhove, Jan, Bas Arts and Pieter Leroy, eds (2000), *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*, Dordrecht/Boston/London, Kluwer Academic Publishers.
- Van Tatenhove, Jan (2001), *De meervoudige groene ruimte*, in: Henk de Haan, Tuur Mol en Gert Spaargaren (eds), *Het precaire evenwicht tussen distantie en betrokkenheid*, Wageningen: WUR, pp. 98-113
- Van Tatenhove, Jan en Maarten Hajer (2001), *Nieuwe arrangementen en innovatieve sturingsopties in het kustzonebeleid*, in: Hermine Erenstein en Evert van Huijssteeden (red.), *Nieuwe instrumenten voor implementatie van integraal kustzonebeleid*, werkdocument RIKZ/AB/2001.110x. Den Haag: RIKZ, pp. 23-52.
- Van Tatenhove, Jan (2004), *Interactief bestuur. Van regent naar netwerker*, in: Van Es, Rob (red.), *Communicatie en ethiek. Organisaties en hun publieke verantwoordelijkheid*. Amsterdam: Boom, pp.153-166
- Van Tatenhove, Jan en Duncan Liefferink (2005), *Policy-Making in a Multi-level Governance Context: Towards a Classification of Formal and Informal Practices*. Paper presented at the Workshop European Governance, January Amsterdam.
- Van der Zouwen, Mariëlle en Jan van Tatenhove (2002), *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*, Planbureaustudies nr.1, 2002, Natuurplanbureau Vestiging Wageningen, pp 74
- Urry, John (2004), *Introduction*, in: Ulrich Beck and Johannes Willms, *Conversations with Ulrich Beck*, Cambridge: Polity, pp. 1-10.
- Wenger, Etienne (1998), *Communities of Practice. Learning as a Social System*, in: *Systems Thinker*, June 1998
- Witteveen, W. (2000), *De denkbeeldige staat. Voorstellingen van democratische vernieuwing*, Amsterdam: Amsterdam University Press

EINDNOTEN

1 De NFW is een koepelvereniging van 6 natuur- en milieuverenigingen en een natuur en milieucoöperatie die het merendeel van de boeren in het gebied van 5 aaneengesloten gemeentes in Noord Oost Friesland bundelt. Het werkgebied van NFW valt deels samen met het Nationale Landschap dat hier is gesitueerd.

2 Boonstra, Froukje, in: *Landwerk*, nr.3, 2004