

ONTWORPEN EN ONTSTAAN

**EEN PRAKTIJKTHEORETISCHE ANALYSE VAN HET DEBAT OVER HET
PROVINCIALE OMGEVINGSBELEID**

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Universiteit van Amsterdam
op gezag van de Rector Magnificus
prof.dr J.J.M. Franse

ten overstaan van een door het college voor promoties ingestelde
commissie, in het openbaar te verdedigen in de Aula der Universiteit
op woensdag 31 mei 2000, te 14.00 uur

door

Willem Lubert Wissink
geboren te Amersfoort

Promotores: Prof.dr A. Faludi
Prof.dr A.J.J. van der Valk

Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen

“The term ‘organization’ (..) suggests a certain bareness, a lean, no-nonsense system of consciously co-ordinated activities. It refers to an expandable tool, a rational instrument engineered to do a job. An ‘institution’ on the other hand, is more nearly a natural product of social needs and pressures – a responsive, adaptive organism. (..) While an extreme case may closely approach either an ‘ideal’ organization or an ‘ideal’ institution, most living associations resist so easy a classification. They are complex mixtures of both designed and responsive behavior” (Selznick, 1957: 5-6).

“Not even the most deeply sedimented institutional features of societies come about because those societies need them to do so. They come about historically, as a result of concrete conditions that have in every case to be directly analysed; the same holds for their persistence” (Giddens, 1979: 113).

VOORWOORD

Dit boek is ontworpen en ontstaan. Het begon met een thema: de veranderende positie van de ruimtelijke ordening door de groeiende invloed van het milieubeleid. Dit thema is uitgewerkt in een onderzoeksontwerp. In de loop van de tijd is dit ontwerp echter meermalen aangepast. De mogelijkheid om mee te schrijven aan het jubileumboek voor het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bood bijvoorbeeld een onverwachte excursie. Daarmee is afgeweken van het oorspronkelijke ontwerp. Het kwam het onderzoek ten goede. Dit boek is zo niet alleen ontworpen maar in de loop van de tijd ook ontstaan. De spanning tussen ontwerpen en ontstaan speelde nog op een tweede manier een rol. Het oorspronkelijke onderzoeksontwerp bouwt namelijk voort op onderzoek van anderen. Het onderzoeksprogramma *Kiezen voor Kwaliteit* dat richting heeft gegeven aan veel onderzoek aan de voormalige vakgroep Planologie en Demografie van de Universiteit van Amsterdam bood die inbedding. In dit programma stond het omgevingsbeleid van de overheid in het algemeen en de ontwikkeling van de ruimtelijke ordening in het bijzonder centraal. Op sommige punten heb ik me er tegen afgezet. De vraagstelling van dit boek en de invalshoek die is gekozen, zijn desondanks onlosmakelijk met het programma verbonden. Het onderzoek is dus ook in deze tweede zin niet alleen ontworpen maar tegelijkertijd in een specifieke setting ontstaan. Beide dimensies van de spanning tussen ontwerpen en ontstaan spelen bij elke intentionele activiteit – en dus ook bij het overheidsbeleid – een rol. De consequenties van die constatering voor de overheid worden in de komende hoofdstukken bekeken.

Veel mensen hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit boek. Ik bedank in de eerste plaats mijn promotores Andreas Faludi en Arnold van der Valk. Ze hebben met hun heldere stellingnames en uitgewerkte theorievorming een duidelijke en stimulerende context geschapen waarin dit boek vorm kon krijgen. Ze hebben ook – elk op eigen wijze en in een eigen stijl – steun en vertrouwen gegeven wanneer ik mijn eigen weg zocht. De omgeving van het onderzoek is tevens bepaald door de andere onderzoekers binnen het genoemde onderzoeksprogramma. Olivier Lingbeek, Jochem de Vries, Wil Zonneveld, Guido Wallagh en Willem Korthals Altes hadden allen een belangrijke eigen rol. Ook bedank ik de overige medewerkers van wat inmiddels de Amsterdam School for the Metropolitan Environment (AME) heet. In het bijzonder noem ik Willem Salet die – oorspronkelijk zonder het zelf te weten – veel invloed kreeg op mijn gedachteontwikkeling. Naast deze direct betrokkenen hebben ook anderen geholpen. Een groot aantal studenten leverde een bijdrage aan het verzamelen van het onderzoeksmateriaal. Verschillende mensen uit de beleidspraktijk waren bereid hun kennis te delen. Mijn nieuwe collega's van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid hielpen in de laatste fase. Robert Kloosterman

was een niet aflatende morele steun. Paul den Hoed leverde commentaar op het slothoofdstuk. Simone Langeweg, Marja Nuijten en Melanie van Soolingen verzorgden de uitgave van de tekst. Ik bedank hen allen. Vooral echter ben ik veel verschuldigd aan diegenen die het leven in deze periode ook leuk lieten zijn. Bert, Michiel en Tony, ik denk vooral aan jullie.

Bart Wissink

ONTWORPEN EN ONTSTAAN

EEN PRAKTIJKTHEORETISCHE ANALYSE VAN HET DEBAT
OVER HET PROVINCIALE OMGEVINGSBELEID

Bart Wissink

ISBN 90-12-09054-7

TEN GELEIDE

De eenheid van het overheidsbeleid vormt een belangrijk thema in de werkzaamheden van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Dat thema staat ook in de voorliggende studie centraal. Als uitgangspunt geldt de constatering dat problemen met de gebrekkige eenheid van het overheidsbeleid het resultaat zijn van een groeiende spanning tussen de toenemende doelgerichte pretenties van de overheid enerzijds en de toenemende complexiteit van de maatschappij anderzijds. De mogelijkheden voor overheidsingrijpen lijken hierdoor terug te lopen terwijl overheidsingrijpen tegelijkertijd in toenemende mate wenselijk wordt geacht. Tekortschietende eenheid van het overheidsbeleid wordt vanuit dit uitgangspunt niet bekeken als een bestuurstechnisch probleem van de afstemming van beleid, maar als een politiek probleem van de keuze tussen verschillende overheidsmaatregelen. Een debat over de eenheid van het overheidsbeleid moet derhalve worden gevoerd vanuit een prioritering van het takenpakket van de overheid in onze snel veranderende maatschappij.

Tegen de achtergrond van deze algemene stellingname over de eenheid van het overheidsbeleid analyseert de auteur het recente debat over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid. In dit debat blijkt de eenheid van het provinciale beleid slechts als een bestuurstechnische opgave te worden benaderd.

Omgevingsplannen worden naar voren geschoven als instrumenten om die opgave te vervullen. De discussie wordt hierbij beperkt tot het functioneren van de provinciale overheid. In reactie wordt geconstateerd dat de politieke dimensie van de discussie over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid in de discussies ten onrechte niet ter sprake komt. Het provinciale debat schiet derhalve tekort. De auteur pleit voor een breder debat waarin de rol van de overheid – van Rijk, provincies en gemeenten – met betrekking tot de omgeving wordt besproken.

De studie belicht het vraagstuk van de eenheid van het overheidsbeleid hiermee op grondige en genuanceerde wijze. De analyse biedt een bijdrage aan een gedegen ideeënvorming over dit onderwerp. Bovendien heeft de studie betrekking op het overheidsbeleid met betrekking tot de omgeving. De spanning tussen stad en platteland krijgt hierbij bijzondere aandacht. Over dit onderwerp bereidt de raad op het moment een advies voor. Om deze redenen wordt de studie in de reeks Voorstudies opgenomen.

Prof. mr. M. Scheltema
Voorzitter WRR

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	9
1.1	De organiserende overheid	10
1.2	Provinciaal omgevingsbeleid	12
1.3	Omgevingsproblemen als constructies	14
1.4	De organisatorische en de institutionele blik	17
1.5	De vraagstelling	21
1.6	Opzet van de studie	23
DEEL I	PLANNING ALS PRAKTIJK	27
2	De organiserende overheid	29
2.1	De moderne maatschappij	30
2.2	Ontwikkeling van de verzorgingsstaat	35
2.3	Sociale theorie en de verzorgingsstaat	37
2.4	Kenmerken van de organiserende overheid	40
2.5	Modernisering zet door	43
2.6	De organiserende overheid in opspraak	46
3	Overheid en maatschappij	51
3.1	Wijzigingen in de sociale theorie	52
3.2	De praktijktheorie van Giddens	54
3.3	Communicatie en zingeving	59
3.4	Macht en dominantie	62
3.5	Sanctie en legitimatie	64
3.6	Praktijken van overheid en maatschappij	66
3.7	Beleidspraktijken in debat	69
3.8	Reconstructie van de organiserende overheid	73
3.9	Voorwaarden voor nieuwe beleidspraktijken	75
4	Nieuwe planningpraktijken	81
4.1	Planning en de organiserende overheid	82
4.2	Omvattende planning – een klassiek debat	87
4.3	Het institutionele planningbegrip	90
4.4	Planning als perspectief	93
4.5	Het communicatieve planningbegrip	96
4.6	De Nederlandse planningdoctrine	101
4.7	Argumenteren over overheidsplanning	109

DEEL II	PROVINCIALE OMGEVINGSPLANNING	115
5	Praktijken van het omgevingsbeleid	121
5.1	Vroege praktijken	122
5.2	Het moderne landschap	124
5.3	Praktijken van het ruimtelijk beleid	129
5.4	Ruimtelijke ordening als afstemming	133
5.5	Praktijken van het nieuwe milieubeleid	136
5.6	Nieuwe praktijken van het waterbeheer	141
5.7	Beleidspraktijken in beweging	145
5.8	De eigenheid van beleidspraktijken	148
6	Provinciale praktijken in debat	153
6.1	De provinciale overheid	154
6.2	Het Hollands Noorderkwartier	157
6.3	De wereld als watersysteem	159
6.4	De wereld als stad en land	163
6.5	De wereld als verstoord ecosysteem	166
6.6	Omgevingsplanning in de literatuur	169
6.7	Omgevingsplanning in de provincies	174
6.8	Karakteristieken van het debat	177
7	Contouren van een reflexief debat	181
7.1	Omgevingsplanning als praktijk	182
7.2	De omgeving als constructie	185
7.3	Het omgevingsdiscours	189
7.4	De politiek van het provinciale debat	192
7.5	Aanverwante debatten	196
7.6	Nieuwe maatschappelijke praktijken	199
7.7	Overheid en omgeving	202

DEEL III CONCLUSIES	207
8 Reflexiviteit en overheidsbeleid	209
8.1 Noodzaak van een reflexieve argumentatie	210
8.2 Dominantie van de organisatorische blik	213
8.3 De praktijktheoretische reactie	214
8.4 Omvattende gebiedsplanning als verleiding	217
8.5 De reflexieve overheid	220
8.6 Reflexief beleidsonderzoek	222
8.7 Ontwerpen en ontstaan	225
Bijlage I Gesprekspartners	229
Bijlage II Provinciale discussies	231
Literatuur	241
Summary	261
Curriculum vitae	267

1 INLEIDING

Nederland verandert snel. De kleinschalige agrarische samenleving van weleer heeft zich ontwikkeld tot een welvarende internationaal georiënteerde maatschappij. De bevolking is snel gegroeid en kreeg een gevarieerde samenstelling. Regionale gedrag patronen zijn vervangen door nationale en internationale leefstijlen. Nieuwe technologieën deden hun intrede. De toegenomen mobiliteit maakte afstanden kleiner. Nieuwe bedrijven opereren in mondiale netwerken en oriënteren zich op mondiale markten. Met de eenwording van Europa verliezen nationale overheden aan gewicht. Een blik op de kaart van Nederland laat zien dat de ontwikkelingen grote gevolgen hebben voor de omgeving. Door verstedelijking is veel open ruimte verdwenen. Nieuwe infrastructuur doorsnijdt het resterende landelijke gebied. De kwaliteit van het milieu is zorgwekkend. De betrokkenheid van de Nederlandse overheid bij deze ontwikkelingen is groot. Problemen leidden vrijwel steeds tot beleidsreacties. De overheid dirigeert bijvoorbeeld de aanleg van woonwijken, bedrijfsterreinen en infrastructuur en is betrokken bij spraakmakende projecten. Ook worden maatregelen getroffen voor natuur en milieu en tegen overstromingen. In de loop van de twintigste eeuw heeft de overheid zich zo opgeworpen als oplosser van problemen in de omgeving. Het aantal plannen van deze 'organiserende' overheid is echter zo groot dat de samenhang vaak zoek lijkt. Over dat probleem gaat dit boek.

De aanleiding voor de aandacht voor de eenheid van het overheidsbeleid is een recent debat over provinciale omgevingsplanning. In dit debat wordt geconstateerd dat de samenhang van het provinciale omgevingsbeleid onvoldoende is. Er zijn te veel plannen en de werkwijze op verschillende beleidsvelden varieert sterk. Hierdoor worden gefragmenteerde oplossingen aangedragen voor de samenhangende omgevingsproblematiek. In reactie op deze constatering worden voorstellen gedaan om het omgevingsbeleid beter te organiseren. Verschillende provincies kondigen omvattende omgevingsplannen aan die afzonderlijke plannen vervangen. Met deze plannen zouden de provincies de omgevingsproblematiek beter kunnen oplossen. Het provinciale debat gaat dus over de eenheid van omgevingsproblemen en het omgevingsplan wordt gezien als instrument om de aanpak van deze problemen te verbeteren.

In reactie op dit organisatorische pleidooi betoog ik in de komende hoofdstukken dat planning niet alleen moet worden bekeken als instrument voor het oplossen van vooraf gegeven problemen. Plannen vervullen ook een rol bij het benoemen van die problemen en bij het in stand houden van dominante probleemdefinities. Deze rol komt vanuit een institutionele blik in beeld. Met deze blik worden de pleidooien voor provinciale omgevingsplannen in zijn historische en politieke context geplaatst. Het pleidooi voor provinciale omgevingsplanning blijkt dan een voorstel te zijn om op een nieuwe manier naar de werkelijkheid te kijken. In plaats van een wereld met ruimtelijke problemen, milieu-

problemen en waterproblemen ontstaat een wereld met omgevingsproblemen. Het debat over omgevingsplanning is vanuit deze blik geen organisatorisch debat over het optimaliseren van beleidsinstrumenten maar een politiek debat over de constructie van omgevingsproblemen met politieke gevolgen. De komende hoofdstukken maken die politieke gevolgen van de ogenschijnlijk organisatorische voorstellen zichtbaar. De analyse illustreert zo de noodzaak van een aanvullende institutionele blik bij het denken over de overheid.

In dit inleidende hoofdstuk werk ik de uitgangspunten voor de analyse van het provinciale debat uit. Eerst schetst paragraaf 1.1 de ontwikkeling van de organiserende overheid. De 'ontdekking' van maatschappelijk problemen heeft steeds tot een reactie van de overheid geleid. Die overheid ontwikkelde zich zo tot probleemoplosser van de moderne maatschappij. In de huidige pluriforme en dynamische maatschappij verloopt het doelgerichte overheidsoptreden echter steeds moeizamer. Deze moeilijkheden vormen de achtergrond voor het debat over het provinciale omgevingsbeleid. In paragraaf 1.2 introduceer ik dit provinciale debat. In paragraaf 1.3 verduidelijk ik het geconstrueerde karakter van de omgevingsproblematiek. Vervolgens presenteert paragraaf 1.4 de twee blikken van waaruit het debat kan worden bestudeerd. Naast een organisatorische blik waarin de afstemming van overheidsbeleid als organisatorische opgave wordt bekeken staat een complementaire institutionele blik die de politieke consequenties van beleidsafstemming inzichtelijk maakt. Het overheidsoptreden moet vanuit beide blikken worden beargumenteerd. Die constatering mondt in paragraaf 1.5 uit in een vraagstelling. Paragraaf 1.6 schetst tot slot de opbouw van het boek.

1.1 DE ORGANISERENDE OVERHEID

De moderne mens leeft in een georganiseerde maatschappij. We worden geboren binnen een georganiseerde gezondheidszorg, genieten een opleiding aan diverse onderwijsorganisaties, hebben een dienstverband bij verschillende arbeidsorganisaties, regelen onze vakantie bij een reisorganisatie, besteden onze vrije tijd bij commerciële amusementsbedrijven of sportorganisaties en brengt de laatste jaren ondersteund door allerlei dienstverlenende organisaties door. Oudere beschavingen kenden ook sociale verbanden zoals het gezin, de kerk en de staat maar hun optreden had niet het doelgerichte karakter van de moderne associaties. Bovendien speelden organisaties niet eerder op zulke diverse terreinen zo'n grote rol. Deze inkapseling van het maatschappelijk leven in organisatorische verbanden vond in de loop van de twintigste eeuw steeds sneller plaats en hangt zoals zal blijken samen met het moderniseringsproces. Onder invloed van dat proces werd de overheid steeds meer gezien als doelgerichte organisatie die gesteund door de kennis van de toegepaste sociale wetenschappen maatschappelijke problemen moet oplossen en daartoe ook in staat werd geacht.

Aan de ontwikkeling van deze 'organiserende' overheid ging een lang proces vooraf. De Nederlandse eenheidsstaat ontstond aan het slot van de achttiende eeuw. Met de grondwet van Thorbecke uit 1848 kreeg deze staat het karakter van

een klassieke rechtsstaat – een staat waarin het bestuur onderworpen is aan het recht. Oorspronkelijk waren de bevoegdheden van de overheid terughoudend geregeld. Er werd verondersteld dat een onbelemmerde concurrentie zou leiden tot een rechtvaardige samenleving (Burkens e.a. 1994: 21). Onder invloed van het democratiseringsproces werden de eisen van de sociaal zwakkeren echter steeds duidelijker verwoord en gehoord. Hierdoor kwam het geloof in de rechtvaardigheid van de resultaten van een onbelemmerde concurrentie onder druk te staan (ibid: 23). De uitgangspositie van mensen bleek ongelijk te zijn. Naast de bescherming van fundamentele rechten trachtte de overheid daarom in de loop van de twintigste eeuw met diverse maatregelen gelijke kansen te creëren. Het overheidsoptreden was steeds meer gericht op het ontwerpen van een gewenste maatschappij. De verzorgingsstaat was het resultaat.

De groeiende overheidstaak was vooral het gevolg van het succes van de overheid om concrete doelen te bereiken. De ‘slechte’ overheid werd vervangen door een ‘goede’ overheid die met steun van grote groepen van de bevolking sociale gelijkheid creëerde. Hierbij werden steeds afzonderlijke maatschappelijke problemen onderscheiden en op grond van onderzoek van oplossingen voorzien. De overheidsbemoediging groeide in twee periodes van expansie van de late jaren veertig tot de vroege jaren vijftig en van het midden van de jaren zestig tot het begin van de jaren zeventig sterk (De Swaan 1989: 229). Oorspronkelijk was de overheid in staat om de beloften waar te maken. De autoritaire en hiërarchische bestuursstijl – een bestuursstijl waarbij de overheid als centrale coördinerende instantie optreedt – was in de naoorlogse industriële klassenmaatschappij waarin relatief grote consensus over doeleinden en een relatieve uniformiteit van waarden en normen bestond betrekkelijk succesvol. Corporatistische arrangementen en verzulde structuren boden hierbij de mogelijkheid om op basis van samenwerking tussen elites de relatief geringe pluriformiteit te kanaliseren (Van Montfort 1995: 79).

In de loop van de jaren zestig begonnen de problemen zich echter af te tekenen. Met de toenemende maatschappelijke complexiteit en het groeiende takenpakket van de overheid nam de zorg over de samenhang van het overheidsbeleid toe. Men begon te onderkennen dat ‘de’ overheid zich had ontwikkeld tot een zeer gefragmenteerde organisatie – een samenstel van ondernemingen met elk eigen doelstellingen, middelen en culturen (Kreukels & Simonis 1988: 14). De gebrekkige samenhang was om twee redenen ongewenst. Enerzijds is het overheidsoptreden alleen rechtvaardig en geloofwaardig als verschillende maatregelen elkaar niet tegenspreken.¹ Anderzijds schaadt een gebrekkige samenhang de effectiviteit van het overheidsoptreden. Oorspronkelijk werd de gebrekkige samenhang opgevat als een bestuurstechnisch probleem waarvoor dus ook bestuurstechnische oplossingen werden gezocht. Verschillende commissies – onder meer de commissies De Wolff, Van Veen en Vonhoff – deden aanbevelingen om de samenhang van het beleid te vergroten. Planning en coördinatie werden daarbij steeds als oplossing naar voren geschoven. Het tij bleek hiermee echter moeilijk te keren. Spoedig ontstond dan ook het vermoeden dat de afstemmingsproble-

men geen interne bestuursproblemen waren maar een fundamentele oorzaak hadden (Van der Pot e.a. 1995: 538).

Aan het einde van de jaren zeventig werd de kritiek op het functioneren van de organiserende overheid luider en diverser. De ambtelijke machine begon achter te lopen bij de gegroeide verwachtingen van bestuur en publiek. Met de toenemende diversiteit van de samenleving – individualisering en het wegvallen van klassen, globalisering en economische differentiatie – en de groeiende welvaart vertroebelde de duidelijkheid over doelstellingen. De besluitvormingsprocedures van de moderne verzorgingsstaat boden steeds minder grip op de complexere en ongrijpbare maatschappij (Rehg 1996: ix). Doordat de effectiviteit van het overheidsbeleid hiermee terugliep nam de tevredenheid over de overheid af. Net als in andere landen raakte de verzorgingsstaat in een crisis (Van Doorn & Schuyt 1978; De Beus & Van Doorn 1984). Er werd gewezen op de negatieve kanten van het omvangrijke ambtelijke apparaat en met het slechtere economische klimaat nam de zorg over het financieringsstekort toe. Uiteindelijk werd hierdoor in de jaren tachtig gebroken met de trend van de toenemende overheidszorg (Kreukels & Simonis 1988: 21). Het eerste kabinet Lubbers bepleitte een terugtrekkende overheid en concretiseerde dit met een aantal ‘Grote Operaties’ (Geelhoed 1983: 68-73).

De toenemende kritiek op de organiserende overheid heeft inmiddels op een aantal beleidsterreinen tot ingrijpende wijzigingen geleid.² In plaats van een uniforme benadering van het diverse beleid vanuit één sturingscentrum wordt de positionering van overheid en maatschappij nu per beleidsveld met specifieke arrangementen ingevuld (Salet 1994: 125). Planning, coördinatie en beleidsanalyse zijn als algemene oplossing vervangen door een gespreid en geleed bestuur waarbij ruimte wordt gelaten voor eigen initiatieven en risico’s van maatschappelijk organisaties (Kreukels 1989: 146). Tegelijkertijd laten recente pleidooien voor een interactieve overheid zien dat de overheid bij de aanpak van veel maatschappelijke problemen nog steeds een belangrijke rol krijgt toebedeeld. Vooral de zorgwekkende situatie van het milieu maakt volgens velen het belang van een blijvende sterke overheid duidelijk. Een actuele bijdrage over het optreden van de overheid moet zich positioneren ten aanzien van deze veranderingen. De problemen van de organiserende overheid vormen dan ook de achtergrond van het debat over provinciale omgevingsplanning.

1.2 PROVINCIAAL OMGEVINGSBELEID

De ontwikkeling van de organiserende overheid en de daarbij geconstateerde problemen zijn terug te zien bij het optreden ten aanzien van de omgeving. De overheid kreeg in de twintigste eeuw verschillende taken met betrekking tot dit onderwerp. Hierbij zijn rond gesignaleerde problemen verschillende beleidsvelden ontstaan. Vanouds was de overheid al betrokken bij de strijd tegen rivieren en zeewater. Bovendien speelt de overheid sinds lang een rol bij de aanleg van infrastructuur. Met de groeiende invloed van de overheid werd het takenpakket

ten aanzien van de omgeving sterk uitgebreid. Eerst nam de overheid onder het regime van de ruimtelijke ordening de taak op zich om te zorgen voor een goede inrichting van het land. Recent is het takenpakket verder uitgebreid met de milieuzorg en natuurontwikkeling. Het valt dus op dat het overheidsoptreden in tegenstelling tot de heroriëntatie op verschillende andere beleidsvelden hier niet fundamenteel is veranderd. Er zijn in de jaren tachtig zelfs nog afzonderlijke planningstelsels voor milieubeleid en waterbeleid ontstaan. Wel zijn bij Rijk, provincie en gemeenten vraagtekens gerezen over de samenhang van de verschillende plannen voor wat inmiddels het ‘omgevingsbeleid’ wordt genoemd. Die vraagtekens staan in het debat over provinciale omgevingsplanning centraal.

De provinciale overheid heeft bij het beleid ten aanzien van de omgeving een belangrijke rol. Vanuit een nadruk op het regionale karakter van de problematiek kregen de provincies een spilfunctie. De omgevingszorg vormt dan ook een van de belangrijkste provinciale taken. Oorspronkelijk stond bij deze zorg het streekplan – het ruimtelijke ordeningsplan dat met de Wet op de ruimtelijke ordening (1962) haar huidige wettelijke vorm kreeg – centraal. Dit plan zou zowel het diverse provinciale beleid als het beleid van verschillende overheidsniveaus met elkaar moeten verbinden. Integratie – zowel horizontaal als verticaal – werd daarmee een van de kerntaken van de provinciale ruimtelijke ordening (Mastop 1984: 68; De Gier 1993: 76-79). De ruimtelijke ordening raakte zodoende direct verbonden met de in de vorige paragraaf beschreven pogingen om middels planning de samenhang van het overheidsbeleid te verbeteren. In de loop van de jaren zeventig groeide echter de teleurstelling over de uitvoering van streekplannen. Bovendien groeide het belang van milieubeleid en waterbeleid. De streekplanning verloor hierdoor zijn centrale positie (Mastop 1985).

De veranderende positie van de ruimtelijke ordening werd aan het einde van de jaren tachtig onderstreept met de wettelijke regeling van een provinciaal milieubeleidsplan en een waterhuishoudingsplan naast het streekplan. De integrerende rol van de ruimtelijke ordening kwam ter discussie te staan. De totstandkoming van de als ‘concurrerend’ bestempelde plannen vormde de aanleiding om na te denken over de samenhang tussen de betrokken beleidsvelden. Het aantal milieumedewerkers was sterk toegenomen zodat naast de beleidsdienst voor ruimtelijke ordening en de provinciale waterstaat een omvangrijke milieuorganisatie ontstond met een eigen cultuur en werkwijze. De provinciale overheid bleek een verkokerde organisatie waarbinnen tussen de beleidsdiensten moeizaam wordt gecommuniceerd. Bovendien bestonden op de verschillende beleidsvelden afzonderlijke uitvoeringsorganisaties. Bij de totstandkoming van het planningstelsel voor het milieubeleid werd dit probleem gesignaleerd. Met behulp van een wettelijke constructie – het later nog te bespreken *haasje-over-springen* – dacht men een afdoende oplossing te bieden. Die methode functioneert in de praktijk echter niet goed (De Gier 1989; Kuijpers & Glasbergen 1990: 116). Het probleem van de eenheid van het provinciale beleid krijgt hierdoor de laatste jaren steeds meer aandacht.

Als gevolg van deze ontwikkeling ontstond in de provinciale praktijk en in de literatuur een debat over de samenhang van het provinciale omgevingsbeleid. In dit debat staat de relatie tussen de verschillende plannen centraal. Met het begrip omgevingsbeleid wordt hierbij benadrukt dat er in plaats van afzonderlijke ruimtelijke, milieu- en waterproblemen sprake is van een samenhangende omgevingsproblematiek. De beleidsvelden hebben immers betrekking op een gezamenlijk object – de fysieke omgeving – en moeten dus ook in samenhang worden gezien. De organisatie van de omgevingsplanning wordt nu mede naar aanleiding van die redenering tegen het licht gehouden. Hierbij wordt onder meer de optie van een omvattend omgevingsplan – als alternatief voor de bestaande strategische plannen of als voorloper daarvoor – in beschouwing genomen. Dit plan wordt naar voren geschoven als instrument om de gefragmenteerde aanpak van de omgevingsproblematiek te verhelpen. De ‘oude’ organisatorische oplossing voor de gebrekkige samenhang van het optreden van de organiserende overheid uit de jaren zestig en zeventig – omvattende planning – lijkt zodoende in dit debat weer van stal te worden gehaald. In vrijwel alle provincies is zoals zal blijken besloten tot het opstellen van een omgevingsplan. In de komende hoofdstukken worden de argumenten voor die keuze bekeken.

Ik bekijk het debat over provinciale omgevingsplanning. De aanleiding voor het debat ligt vooral bij concrete organisatorische problemen. De communicatie tussen beleidsdiensten blijkt bijvoorbeeld slecht en het grote aantal plannen maakt het beleid onduidelijk. Nu spreekt het voor zich dat men zich in de praktijk zorgen maakt over de gebrekkige samenhang van het beleid. Het zijn praktische problemen die om een oplossing vragen. Het uitgangspunt van de komende hoofdstukken is echter dat de wenselijkheid van een omgevingsplan met een verwijzing naar deze praktische problemen niet afdoende kan worden beargumenteerd. De keuze voor provinciale omgevingsplanning heeft namelijk verreikende gevolgen. Het is feitelijk een voorstel tot het afschaffen van de geïnstitutionaliseerde vormen van planning ten gunste van een nieuwe aanpak. De gevolgen van die keuze dienen volledig in beeld te komen. Er moet bijvoorbeeld meer aandacht worden besteed aan de relatie met vergelijkbare debatten bij Rijk en gemeenten. Bovendien vindt op het moment een afzonderlijke discussie plaats over het ruimtelijk planningstelsel die zeer relevant lijkt (Rijksplanologische Dienst 1996a; WRR 1998). Ook de geschetste tekortkomingen van de organiserende overheid en de gebleken beperkingen van omvattende overheidsplanning moeten bij het debat worden betrokken. De argumentatie over de keuze voor het omgevingsplan moet met andere woorden op een fundamenteeler niveau worden gevoerd.

1.3 OMGEVINGSPROBLEMEN ALS CONSTRUCTIES

Ik kies als uitgangspunt voor mijn analyse van het provinciale debat dat omgevingsproblemen en de wereld waarin die ontstaan constructies zijn. Deze constructivistische stellingname zet zich af tegen een realistische werkelijkheidsopvatting. Vanuit de realistische opvatting wordt foutief verondersteld dat de

werkelijkheid – en de problemen die zich daarin voordoen – onafhankelijk van de waarnemer bestaan en dat ze door het doen van ‘goed’ onderzoek kunnen worden ‘ontdekt’. Er wordt dus verondersteld dat er een onderscheid kan worden gemaakt tussen de werkelijkheid als object en het waarnemende subject dat deze werkelijkheid bestudeert. Als alternatief voor dit ‘subject-object’ schema stelt de constructivistische invalshoek dat de wereld en de problemen die daarin bestaan worden geconstrueerd in interacties (Kunneman 1986: 15-38). Deze constatering heeft grote consequenties voor het denken over overheidsbeleid. Het impliceert dat het idee dat maatschappelijke problemen ‘gewoon’ kunnen worden onderzocht en beschreven van de hand wordt gewezen. Maatschappelijke problemen worden eerst geconstrueerd in sociale processen tussen overheid en maatschappij voordat ze kunnen worden onderzocht en opgelost. Vanuit een constructivistische stellingname staat dus de vraag centraal hoe de werkelijkheid wordt geconstrueerd, waarom bepaalde zaken daarmee als een probleem worden gezien, welke actoren daarbij een rol spelen en – zo zal blijken – welke macht daarmee impliciet of expliciet wordt uitgeoefend. Aangezien de totstandkoming van werkelijkheidsconstructies binnen het politieke systeem in argumentaties plaatsvindt impliceert deze stellingname een discursieve analyse. In de komende hoofdstukken maak ik daartoe gebruik van het discoursanalytische kader van Hajer (1995).

De noodzaak van een constructivistische analyse van overheidsbeleid kan het best worden verduidelijkt aan de hand van een voorbeeld. Ik gebruik daarvoor de discussie over de verhoging van rivierdijken.³ In februari 1995 steeg het water in de uiterwaarden van de Maasvallei. Een groot aantal woningen in de Limburgse rivierbedding kwam onder water te staan. Een overstroming van de Betuwe kon te nauwer nood worden afgewend. Uit voorzorg werd de bevolking inderhaast geëvacueerd. De gebeurtenis leidde tot een reeks kritische vragen aan het adres van de overheid. Hoe kon het dat die overheid de voorgaande jaren zo nonchalant was omgegaan met het overstromingsgevaar? Het was toch al langer bekend dat de Nederlandse rivierdijken nauwelijks hoog genoeg waren? Hoe kon het bovendien dat diezelfde overheid huizen had laten bouwen op plaatsen in de Maasvallei waar dat met het oog op overstromingsgevaar helemaal niet mocht? Deze vragen werden plotseling geopperd na het ontstane overstromingsgevaar. Met die gebeurtenis trad in het spreken over de verhoging van de rivierdijken tal van veranderingen op. De overheid werd van een bedreiger van het waardevolle cultuurlandschap van het rivierenland een lakse dijkenuwer. De overheid werd bovendien van een vervelende sta in de weg bij de aanleg van huizen in de Maasvallei een lakse toezichthouder die woningbouw op onverantwoorde plaatsen toestaat. Onder invloed van het dreigende overstromingsgevaar werd de wereld dus op een nieuwe manier geconstrueerd en werden nieuwe vragen gesteld.

De veranderde werkelijkheidsconstructie ging samen met een plotseling zeer daadkrachtige besluitvorming over de ophoging van de Nederlandse rivierdijken. De eerst zo belangrijke cultuurhistorische waarde van het dijkenslandschap

vormden opeens geen noemenswaardige belemmering meer. Het verduidelijkt de belangrijke rol van de manier waarop de werkelijkheid en de problemen daarin worden geconstrueerd. Waar in de discussie over de verhoging van de Nederlandse rivierdijken eerst de vernietiging van cultuurlandschappen als probleem werd gezien, daar werd dit na de precaire situatie van februari het overstromingsgevaar. De manier waarop beleidsproblemen worden benoemd hangt dus samen met een breder kader van waaruit een beeld wordt geschetst van wat de werkelijkheid is. Beleidsproblemen zijn met andere woorden constructies. Wat precies als probleem wordt gezien, hangt af van de positie van de beschrijver. Zo is Schiphol voor een bewoner van Zwanenburg iets anders dan voor een vakantie-ganger op weg naar Maleisië. Datgene waaraan aandacht wordt besteed, wordt bepaald door deze posities van de beschrijver. Door de herdefiniëring van de beleidsproblematiek veranderde bovendien niet alleen de waardering voor de overheid, maar ook het handelen van deze overheid. Binnen de kortste keren was de beslissing tot verhoging van de dijken genomen. De manier waarop de werkelijkheid wordt geconstrueerd en de probleemdefinities die daaruit voortkomen blijken dus consequenties te hebben voor de uitkomsten van de besluitvorming. De analyse van het overheidsbeleid moet zoals een groeiend aantal auteurs benadrukt beginnen bij die constatering (Edelman 1988; March & Olsen 1989; Schwarz & Thompson 1990; Fischer & Forester 1993; Faludi & Van der Valk 1994; Hajer 1995; Macnaghten & Urry 1998).

Ik bestudeer in de komende hoofdstukken mede in navolging van de analyses van de genoemde auteurs het debat over provinciale omgevingsbeleid vanuit een constructivistische invalshoek. Dit debat gaat zoals gezegd over de relatie tussen verschillend beleid met betrekking tot de omgeving zoals het ruimtelijke beleid, het milieubeleid en het waterbeleid. Er wordt benadrukt dat de maatregelen op deze beleidsvelden veel met elkaar te maken hebben. Ze hebben namelijk een gezamenlijk object – de fysieke omgeving – en zijn allemaal gericht op het oplossen van ‘omgevingsproblemen’. De verschillende beleidsvelden maken dus deel uit van een omvattend omgevingsbeleid. Aangezien het object van dit beleid – de omgeving – een samenhangend geheel vormt moeten er ook integrale omgevingsplannen komen om de problemen ten aanzien van deze omgeving afdoende te kunnen aanpakken. Ik onderzoek deze argumentatie als het resultaat van een ‘omgevingsdiscours’. Met dit discours wordt een wereld geconstrueerd met omgevingsproblemen. Deze typering betekent niet dat omgevingsproblemen geen ‘echte’ gevolgen hebben. Natuurlijk sterven er bomen door zure regen; natuurlijk sterven er vissen door vervuild water; en natuurlijk veroorzaken laag overvliegende vliegtuigen echt lawaai. Omgevingsproblemen hebben dus reële effecten. De constatering echter dat deze problemen deel uitmaken van één samenhangende problematiek is wel een constructie. De gevolgen van die constructie, de handelingen die het veroorzaakt, de groepen die zich ermee hebben verbonden, de politieke effecten die dit heeft en de consequenties die hieruit voor het overheidsoptreden kunnen worden getrokken staan in de komende hoofdstukken centraal.

1.4 DE ORGANISATORISCHE EN DE INSTITUTIONELE BLIK

De constructivistische werkelijkheidsopvatting bepaalt het uitgangspunt van dit boek. Vanuit dit uitgangspunt kunnen twee manieren worden onderscheiden om de overheid en de maatschappij in het algemeen en het provinciale debat over omgevingsbeleid in het bijzonder te bekijken (tabel 1.1). Naast een organisatorische blik staat een institutionele blik. Vanuit de organisatorische blik wordt geabstraheerd van de historische ontwikkeling waarin de omgevingsproblemen en de actoren die bij de oplossing van deze problemen zijn betrokken als constructies tot stand zijn gekomen. Het geconstrueerde karakter van de werkelijkheid wordt dus tussen haakjes geplaatst. De gegeven wereld bestaat uit een verzameling doelgerichte actoren die vanuit hun vooraf gegeven belangen handelen. Deze actoren zetten vanuit hun doelen bewust middelen in en handelen calculerend ten aanzien van normen in het algemeen en wetten in het bijzonder. Het doelgerichte *ontwerpen* van oplossingen staat centraal. De vraag of de overheid als organisatie maatschappelijke problemen in de gegeven situatie kan oplossen is richtinggevend. Er zijn met andere woorden problemen – en hoe lossen we die op? Plannen worden bekeken als instrumenten die hieraan een bijdrage kunnen leveren. Wetenschappers richten zich vanuit een ‘technische’ rol op de manieren waarop de politieke gestelde doelen binnen de aangereikte probleemdefinities kunnen worden bereikt (De Vries 1995: 171-175). De afstemming van het beleid wordt als bestuurstechnische opgave opgevat.

Tabel 1.1 Twee perspectieven op overheid en beleid

	organisatorische blik	institutionele blik
overheid	organisatie	institutie
planning	instrument	institutionele praktijk
afstemming	bestuurstechnisch	politiek
werkelijkheid	gegeven	constructie
rol wetenschap	technisch	cultureel

Vanuit de institutionele blik wordt geconstateerd dat aan het organiseren van oplossingen een ander proces vooraf gaat. Met deze blik wordt niet het geconstrueerde karakter van de werkelijkheid maar de wens om problemen op te lossen tussen haakjes geplaatst. Nu wordt bekeken in welke historisch gegroeide praktijken maatschappelijke problemen en de daarbij betrokken actoren en hun belangen zijn *ontstaan*. Waarom worden problemen dus als omgevingsproblemen benoemd, waarom benoemen actoren hun belangen bij deze problemen op een bepaalde manier, waarom wordt de samenhang van deze problemen benadrukt en welke politieke effecten heeft dit? De overheid wordt onderzocht als een institutie die is verbonden met een specifieke constructie van de werkelijkheid. Er wordt bekeken hoe samenvalt met de dominantie van bepaalde groepen door hun beschikking over middelen en met breder gedeelde normen die als juist worden aanvaard. Planning draagt als praktijk bij aan de instandhouding van werkelijkheidsconstructies. Het creëren van een samenhangend beleid is een politiek proces waarbij nieuwe werkelijkheidsconstructies worden geïntrodu-

ceerd met alle politieke gevolgen van dien. De wetenschap reflecteert vanuit een ‘culturele’ rol op het overheidsoptreden in deze geconstrueerde wereld (ibid). Ik betoog dat beide invalshoeken in een passende argumentatie tot hun recht moeten komen. De titel van dit boek – ontworpen en ontstaan – symboliseert de perspectieven en hun complementaire karakter.

Zijdervelds (1974: 17-38) analyse van de sociologische theorievorming biedt een goede opstap voor een nadere verduidelijking van het onderscheid tussen de organisatorische en institutionele blik. Zijderveld onderscheidt zelf een organisatiesociologisch perspectief op de werkelijkheid van een cultuursociologische invalshoek. In het organisatiesociologisch perspectief staan de fenomenen organisatie en organiseren centraal. Zijderveld (ibid: 22) omschrijft organisaties als “formele structuren die als middelen gebruikt worden om in collectieve acties bepaalde doeleinden te realiseren”. Vanuit de organisatiesociologie wordt de wereld bekeken als een verzameling doelrationele organisaties. Dit komt dus overeen met de geschetste organisatorische blik. Een fabriek, de kerk, de universiteit en de overheid worden als doelrationele organisaties onderzocht. Deze invalshoek is in de loop van de twintigste eeuw de sociale theorie in het algemeen en het denken over de overheid in het bijzonder gaan domineren. Vanuit deze invalshoek worden de verschillende beleidsdiensten die bij het provinciale debat zijn betrokken opgevat als doelrationele organisaties die zich richten op het oplossen van problemen. Deze beleidsdiensten worden opgevat als instrumenten in handen van de politiek. De organisatorische invalshoek geeft volgens Zijderveld een nuttige maar ook partiële beschrijving van de werkelijkheid. Door de eenzijdige aandacht voor doelgerichte aspecten van associaties wordt de ‘culturele factor’ verwaarloosd (Zijderveld 1983).

Om deze eenzijdige aandacht te corrigeren werkt Zijderveld (1973a; 1974; 1983; 1987) met een verwijzing naar klassieke sociologen als Durkheim en Weber een aanvullend cultuursociologisch perspectief uit. Dit perspectief komt overeen met de geschetste institutionele blik. De cultuursociologie beschouwt het maatschappelijk handelen vanuit een institutioneel gezichtspunt. Zijderveld (1974: 24) omschrijft een institutie als een traditioneel handelingspatroon dat aangeeft hoe men zich dient te gedragen om begrijpelijk, zinvol en effectief te handelen. Aan een institutie zitten dus de aspecten van traditionele normen en waarden vast. Zijderveld (1974: 19-21; 1983: 56) benadrukt ook de verbondenheid van instituties met betekenissen. Werkelijkheidsinterpretatie en -constructie zijn historisch gegroeide verschijnselen. Een cultuursociologisch perspectief valt daarom samen met een kennisociologische invalshoek. Hajer (1995: 264) stelt zoals nog zal blijken op een vergelijkbare manier de institutionele inbedding van ‘discoursen’ in praktijken centraal. Met het proces van institutionalisering blijken specifieke vormen van kennis en handelen te zijn verbonden. Door dit proces krijgen betekenis-kaders, normen en middelen duurzaamheid. De cultuursociologie richt de aandacht op de historische ontwikkeling van deze duurzame betekenis-kaders, normen en middelen. Omdat in de cultuursociologie de ontwikkeling van instituties centraal staat, is het in wezen een institutionele sociologie (Zijderveld 1983: 36).

Organisatiesociologie en institutionele sociologie laten twee analytisch te scheiden dimensies van één en dezelfde werkelijkheid zien (Zijdeveld 1987: 79). Het verschil tussen beide invalshoeken kan aan de hand van het provinciale debat worden verduidelijkt. Vanuit een organisatorische blik wordt de provincie als doelgerichte organisatie bekeken. In dat geval wordt bekeken uit welke onderdelen deze organisatie bestaat, wat hun formele taken zijn, welke doeleinden ze willen bereiken en welke middelen daarbij worden ingezet, hoe de verschillende doeleinden zich tot elkaar verhouden en hoe de maatregelen op elkaar kunnen worden afgestemd. Hier gaat het kort gezegd om het *ontwerpen* van oplossingen voor maatschappelijke problemen. Een onderzoek naar de beleidsdienst als institutie hangt hiermee samen maar stelt andere aspecten centraal. Nu wordt bijvoorbeeld bekeken welke disciplines in de beleidsdienst zijn vertegenwoordigd, welke (sub)culturen kunnen worden onderscheiden en hoe die zijn gegroeid, welke tradities belangrijk zijn, welke normen, waarden en betekenissen vastliggen in het handelen binnen de beleidsdienst en hoe bepaalde problemen en oplossingen hierdoor vanzelfsprekend worden. Met deze institutionele blik gaat het niet om de aspecten die zijn ontworpen maar om kenmerken die zijn *ontstaan*. De blikken stellen verschillende vragen en laten dezelfde wereld anders zien. Bij analyses kunnen ze worden onderscheiden – het is een epistemologisch onderscheid – maar beide blikken zijn nodig voor een volledig beeld van de werkelijkheid die – ontologisch – beide aspecten omvat.

Voor de analyse van het debat naar de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid betekent deze stellingname dat omgevingsplanning zowel vanuit de institutionele als de organisatorische blik kan worden bekeken. Vanuit de organisatorische blik is planning een neutraal en algemeen inzetbaar instrument waarmee om het even welke probleemsituatie kan worden aangepakt. Met dit plan kan het doelgerichte handelen van maatschappelijke actoren al dan niet effectief worden veranderd. Vanuit de institutionele blik wordt planning bekeken als een gegroeide historische praktijk waarin interactie plaatsvindt volgens al dan niet duurzame patronen. Planning blijkt niet een kader te zijn waarin om het even welk probleem wordt opgelost maar structureert oplossings situaties waardoor bepaalde problemen aandacht krijgen en andere niet. In planning praktijken liggen betekenis kaders, normen en middelen besloten die geleidelijk zijn ontstaan. Planning is met andere woorden verbonden met manieren om problemen te benoemen en heeft een politieke dimensie. In het debat over provinciale omgevingsplanning staat vanuit een organisatorische invalshoek de vraag centraal of met het instrument van de omgevingsplannen de omgevingsproblematiek beter kan worden opgelost. Vanuit de institutionele invalshoek wordt de roep om omgevingsplannen tegen de achtergrond van de ontwikkeling van verschillende beleidsvelden geplaatst. Niet de vraag of omgevingsplannen effectieve instrumenten zijn voor staat centraal maar de vraag waarom men spreekt over omgevingsproblemen, in welke context dergelijke pleidooien zijn ontstaan en welke politieke gevolgen dit heeft. Ik betoog dat beide invalshoeken aandacht moeten krijgen.

Het overheidsoptreden kan dus vanuit twee blikken worden bestudeerd en beide zijn nodig voor een volledig beeld. Met de toenemende wens van de organiserende overheid om maatschappelijke problemen op te lossen is echter de organisatorische blik het denken gaan domineren. Steeds werd mede aan de hand van wetenschappelijk onderzoek de 'aard' van problemen bepaald en werden vervolgens instrumenten ingezet om de aldus gedefinieerde problemen op te lossen. In de relatief statische en uniforme industriële klassenmaatschappij werkte dit optreden vanuit de organisatorische blik redelijk goed. Er bestonden relatief weinig perspectieven van waaruit de werkelijkheid werd geconstrueerd. Er waren bovendien bijvoorbeeld door de autoriteit van de wetenschap en de autoriteit van elites als vertegenwoordigers van grote maatschappelijke groepen goede mechanismen om de bestaande pluriformiteit te stroomlijnen. Het was hierdoor relatief goed mogelijk om overeenstemming te bereiken over de definitie van problemen. Bovendien was de complexiteit van maatschappelijke problemen relatief gering. In de steeds pluriformere en dynamischere maatschappij werd dit overheidsoptreden vanuit een eenzijdige organisatorische blik echter problematisch. Diverse actoren traden steeds doelgerichter vanuit verschillende probleemdefinities op. Sociale mechanismen om deze verschillen te stroomlijnen vielen bovendien weg. Het werd moeilijker om overeenstemming te bereiken over de definitie van problemen die bovendien steeds complexer werden. De problemen van de slechts vanuit een organisatorische blik opererende organiserende overheid – zoals de gebrekkige eenheid van het omgevingsbeleid – zijn het gevolg van die ontwikkeling. Het antwoord op die problemen komt slechts met een aanvullende institutionele blik in beeld.

In de komende hoofdstukken werk ik in lijn met deze stellingname naast de organisatorische blik een institutioneel blik uit voor de analyse van het debat over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid. De institutionele invalshoek krijgt bij onderzoek naar organisaties in het algemeen en de overheid in het bijzonder sinds kort veel aandacht (March & Olsen 1984 en 1989; Powell & DiMaggio 1991; Scott 1995; Van Montfort 1995; Mayntz & Scharpf 1995; Salet 1996b en forthcoming; Hendriks 1996; Healey 1997a; Hajer 1997; Scharpf 1997; De Jong 1999). Het institutiebegrip wordt daarbij verschillend ingevuld. Het is dus noodzakelijk om de gekozen uitgangspunten te verduidelijken. Ik zoek die uitgangspunten voor een positionering van de institutionele en organisatorische blik zoals zal blijken bij Giddens' praktijktheorie en de daarbij passende discoursstheorie van Hajer. Met de praktijktheorie wordt planning bekeken als doelgerichte praktijk die institutioneel ingebed raakt. De totstandkoming van praktijkpraktijken is het resultaat van de institutionalisering van discourses. Aan de hand van het uitgewerkte kader kan een aanvulling worden gevonden op de organisatorische blik. Zo kan de dominantie van de organisatorische blik bij de analyse van de overheid worden gecorrigeerd. De overheid wordt dan niet meer alleen als een organisatie benaderd en concrete doelen en problemen gelden niet meer als uitgangspunt. Er wordt duidelijk dat organisaties die oorspronkelijk als neutrale instrumenten zijn ingesteld instituties worden met een eigen cultuur en doeleinden. Hierin liggen beteniskaders, normen en middelen besloten van waaruit bepaalde problemen wel

en andere geen aandacht krijgen. Het is de inzet van dit boek om de consequenties van deze institutionele blik voor het overheidsoptreden te schetsen.

1.5 DE VRAAGSTELLING

Het uitgangspunt om bij de analyse van het provinciale debat naast een organisatorische blik ook een institutionele blik uit te werken, is verbonden met de doelstellingen van dit boek. Ik heb geconstateerd dat bij het optreden van de organiserende overheid de organisatorische blik dominant is geworden. De institutionele dimensie van het overheidsoptreden is daarmee buiten beeld verdwenen. De problemen van de organiserende overheid zijn het gevolg van de tekortkomingen van deze eenzijdige werkwijze in de huidige maatschappij. Het is mijn eerste doelstelling om met een aanvullende institutionele blik te laten zien hoe op deze problemen moet worden gereageerd. Deze doelstelling krijgt een vertaling in een meer praktisch doel. In het debat over provinciale omgevingsplanning wordt gediscussieerd over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid. De afweging van de wenselijkheid van omgevingsplanning moet rekening houden met de resultaten van de analyse van de tekortkomingen van de organiserende overheid. Het debat moet daartoe zoals zal blijken worden ingezet vanuit een organisatorische en institutionele invalshoek. Met een analyse van het debat waarbij zowel aan organisatorische als institutionele aspecten aandacht wordt besteed wil ik hieraan bijdragen.

Bij het uitwerken van een institutionele blik wil ik – een tweede doelstelling – verschillende theoretische debatten in de sociale wetenschappen in het algemeen en de beleidswetenschappen in het bijzonder met elkaar verbinden. Deze doelstelling is theoretisch van aard. De laatste tijd wordt gediscussieerd over een postmoderne bestuurskunde (Van Twist 1994; Abma 1996; Fox & Miller 1996; Van Eeten e.a. 1996; Frissen 1996; Hupe 1996; Akkerman & Torenvliet 1997), over een institutionele benadering en institutionele planning (March & Olsen 1984 en 1989; Powell & DiMaggio 1991; Van Montfort 1995; Mayntz & Scharpf 1995; Scott 1995; Hendriks 1996; Salet 1996b en forthcoming; Healey 1997a; Hajer 1997; Scharpf 1997; De Jong 1999) en over een constructivistische beleidsanalyse (Edelman 1988; March & Olsen 1989; Schwarz & Thompson 1990; Fischer & Forester 1993; Faludi & Van der Valk 1994; Hajer 1995; Macnaghten & Urry 1998). Binnen de planningtheorie wordt gesproken over communicatieve en interactieve planning (Edwards 1990; Fischer & Forester 1993; Innes 1995 en 1996; Healey 1997a). Hier valt ook het debat over de Nederlandse planning-doctrine op (Faludi & Van der Valk 1994; Korthals Altes 1995; Alexander 1996). In de komende hoofdstukken wil ik de gemeenschappelijke noemer van deze debatten verduidelijken. Hierbij staan de consequenties van het afwijzen van een monolytische werkelijkheidsopvatting centraal.

Mijn derde doelstelling heeft betrekking op de rol van de wetenschap bij overheidsbeleid. Wetenschappelijk onderzoek krijgt vanuit de organisatorische blik een technische rol bij beleidsprocessen (De Vries 1995: 171-175). Onderzoekers

richten zich in deze rol op de manieren waarop politiek gestelde doelen kunnen worden bereikt. De aangereikte probleemdefinities worden daarbij als uitgangspunt aanvaard. Vanuit het institutionele perspectief wordt duidelijk dat wetenschap ook een culturele rol kan spelen. Anders dan bij een technische rol worden gegeven probleemdefinities hier niet als uitgangspunt aanvaard maar zijn ze zelf onderwerp van onderzoek. Het gaat dan niet om het zoeken van oplossingen bij problemen maar om een reflexief onderzoek naar de totstandkoming en instandhouding van probleemdefinities. De Vries benadrukt dat de onderzoeker vanuit deze rol zelf nieuwe definities kan aandragen om zodoende problemen in een ander licht te plaatsen. Bij De Vries heeft de onderzoeker vanuit de culturele invalshoek dus een interveniërende rol. Daarnaast kan onderzoek naar de rol van definities bij beleidsprocessen – ook als de onderzoeker niet rechtstreeks in de bestaande probleemdefinities tracht in te grijpen – tevens tot de culturele rol worden gerekend. Ik wil de manier waarop zo'n rol kan worden gespeeld verduidelijken. Dit mondt in hoofdstuk acht uit in een pleidooi voor een reflexieve wetenschap.

Voor het bereiken van deze doelstellingen bestudeer ik zoals gezegd het debat over provinciale omgevingsplanning vanuit een tweezijdige invalshoek. Daarbij is de volgende vraag richtinggevend: *hoe moeten de pleidooien voor provinciale omgevingsplanning als antwoord op de tekortkomingen van het provinciale omgevingsbeleid in de huidige gedifferentieerde en dynamische maatschappij worden beoordeeld?* Het is alleen mogelijk om deze vraag te beantwoorden als eerst bekend is op welke manier veranderingen van het optreden van de overheid in de huidige maatschappelijke context moeten worden beoordeeld. Ik geef mijn antwoord op de bovenstaande vraag daarom in twee stappen. Eerst bekijk ik in Deel I hoe veranderingen in het overheidsbeleid moeten worden beargumenteerd. Hierbij is de eerste deelvraag richtinggevend: *aan welke voorwaarden moet een argumentatie over nieuwe beleidspraktijken in de huidige dynamische en gedifferentieerde maatschappij voldoen?* Bij de beantwoording van deze vraag dient het nodige theoretische werk te worden verzet. De aanleiding voor dit boek is dus weliswaar een praktisch debat maar de vraagstelling impliceert een theoretische analyse. Deel I heeft daardoor een theoretisch karakter. Deze uitwerking past bij de tweede doelstelling. Vanuit het antwoord op de eerste deelvraag wordt in Deel II het provinciale debat bekeken. Ik beantwoord daarbij de tweede deelvraag: *hoe kan het debat over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid vanuit deze voorwaarden worden beoordeeld?* Het onderzoeksmodel dat bij de beantwoording van deze vraag wordt gehanteerd en de keuzes die zijn gemaakt, worden bij de inleiding op Deel II verder geschetst. Met deze twee vragen kan de probleemstelling worden beantwoord.

Tot slot een opmerking over mijn rol als beleidsonderzoeker. Vanuit een culturele invalshoek is die anders dan de 'afstandelijk analist' die geen verantwoordelijkheid neemt voor zijn eigen positie en gewoon bekijkt 'hoe het gegaan is'. Hij is ook anders dan de rol van de 'alwetende onderzoeker' die vanuit zijn wetenschappelijke positie het debat in de praktijk beslecht. In plaats daarvan sluit de

rol die ik als onderzoeker kies goed aan bij de typering van Van Montfort (1995: 19) van de *betrokken buitenstaander*. De betrokken buitenstaander verschilt van de deelnemer en van de chroniqueur, die ‘slechts’ vastlegt wat er gebeurt. De betrokken buitenstaander kijkt onbevooroordeeld, maar zijn blik wordt gestuurd door een idee. Zijn betrokkenheid verraadt een normatieve blik. Mijn ‘idee’ is dat het debat over provinciale omgevingsplanning niet eenzijdig vanuit een organisatorische blik moet worden ingezet. Zoals zal blijken levert mijn analyse in tegenstelling tot het perspectief van de alwetende onderzoeker geen antwoorden maar roept het vragen op die ten onrechte niet worden gesteld. Het vernauwt het debat niet met een antwoord maar verrijkt het met alternatieve vragen. Als betrokken buitenstaander lever ik zodoende een bijdrage aan het debat maar ik pretendeer geen finaal antwoord te geven. De resultaten van deze bijdrage zullen in de komende hoofdstukken duidelijk worden.

1.6 OPZET VAN DE STUDIE

De zojuist geformuleerde vraagstelling wordt in zeven hoofdstukken beantwoord. In Deel I verduidelijk ik eerst de noodzaak van een aanvullende institutionele blik bij de analyse van overheid en maatschappij in het algemeen en dus ook bij het debat over provinciale omgevingsplanning. *Hoofdstuk 2* schetst hoe bij de ontwikkeling van de organiserende overheid de organisatorische blik het denken is gaan domineren. Deze ontwikkeling was gebaseerd op een functionalistische en naturalistische sociale theorie. Door de toenemende maatschappelijke dynamiek en differentiatie biedt deze theorie in de huidige maatschappij geen goed houvast meer voor het overheidsoptreden. Het model van de organiserende overheid raakte dan ook in opspraak. In *hoofdstuk 3* werk ik met de praktijktheorie van Anthony Giddens een alternatief uit voor de sociale theorie van de orthodoxe consensus. Vanuit deze theorie wordt planning bekeken als sociale praktijk waarmee de overheid maatschappelijke praktijken probeert te veranderen. Het handelen binnen planningpraktijk en maatschappelijke praktijken is doelgericht maar kan door institutionalisering duurzaam worden. De mate waarin de overheid vanuit planningpraktijken de maatschappelijke praktijken kan beïnvloeden hangt van de kenmerken van beide praktijken af. Alleen met een aanvullende institutionele blik – die de praktijktheorie van Giddens overigens biedt – komt dat goed in beeld. Vanuit deze stellingname worden de tekortkomingen van de organiserende overheid in de huidige maatschappij verduidelijkt. De analyse mondt uit in een schema voor argumentaties over nieuwe beleidspraktijken. Vanuit dit schema becommentarieer ik in *hoofdstuk 4* de reacties op de organiserende overheid in de nieuwe planningtheorie. Deze theorie blijkt geen eenduidig antwoord te geven op het teruglopende succes van de organiserende overheid. Die constatering leidt tot een voorstel voor een argumentatieve benadering over nieuwe planningpraktijken.

Vanuit deze uitgangspunten bekijk ik in Deel II het debat over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid. *Hoofdstuk 5* laat zien hoe in de loop van de twintigste eeuw steeds afzonderlijke problemen – de waterproblematiek, de

ruimtelijke problematiek en de milieuproblematiek – zijn onderscheiden. Het resulteerde in diverse beleidspraktijken waarin interpretatiekaders, normen en middelen geïnstitutionaliseerd zijn geraakt. Het debat over provinciale omgevingsplanning gaat over de samenhang tussen deze duurzame beleidspraktijken. In *hoofdstuk 6* blijkt dat met de institutionele dimensie in het debat over omgevingsplanning in de praktijk en de literatuur geen rekening wordt gehouden. De argumenten die in dit debat worden uitgewisseld komen voort uit een organisatorische blik. Die constatering resulteert in *hoofdstuk 7* in een commentaar vanuit de praktijktheoretische invalshoek. Het pleidooi voor omgevingsplanning moet worden geïnterpreteerd als een voorstel tot het institutionaliseren van een nieuw discours. Aan de hand van het uitgewerkte argumentatieschema loop ik de verschillende politieke aspecten van dat voorstel na. Het toont de contouren van een nieuw ‘reflexief’ debat. Tot slot zet ik in *hoofdstuk 8* de conclusies op een rij. Ik constateer dat aanvullende aandacht voor overheid en beleid vanuit een institutioneel perspectief de kwaliteit van het openbaar bestuur kan verbeteren. Ik bekijk op welke manier deze vergrote aandacht voor institutionele vragen gestalte kan krijgen.

NOTEN

- 1 Dit uitgangspunt is vervat in de ‘homogeniteitsregel’. Deze regel bepaalt dat ministers een eenheid behoren te zijn naar buiten en aan ingenomen regeringsstandpunten zijn gebonden (Van der Pot e.a. 1995: 144). Voor de provinciale overheid is hier het uitgangspunt van collegiaal bestuur door Gedeputeerde Staten relevant.
- 2 Van Montfort (1995) behandelt deze verschuivingen in theoretisch perspectief en bekijkt daarbij de veranderingen ten aanzien van arbeid, gezondheidszorg en onderwijs.
- 3 Zie Van Eeten (1997) voor een uitgebreidere vergelijkbare analyse van verschillende ‘beleidsverhalen’ over wateroverlast en dijkversterking.

DEEL I
PLANNING ALS PRAKTIJK

2 DE ORGANISERENDE OVERHEID

“De dag dus, zal aanbreken, waarop de zon, alleen vrije menschen, die geen’ anderen meester, dan hunne reden erkennen, zal verlichten; en, waarop men (..) de eerste zaden des bijgeloofs, en der dwinglandij, zoo dra zij zich durven vertoonen, ontdekken, en door de kracht der Reden verstikken zal.” Met deze optimistische gedachte gaf Condorcet (1802: 286-287) uiting aan het vooruitgangsgeloof dat met de Verlichting vanaf het einde van de achttiende eeuw het Westerse denken ging beheersen. Bevrijd van de tirannie van kerk en despoten zou de verlichte mens een betere wereld creëren. Dit vertrouwen was gebaseerd op de overtuiging dat wetenschappelijke vooruitgang ook zou leiden tot maatschappelijke vooruitgang. De houding tegenover de staat was vooral negatief hetgeen begrijpelijk is als wordt bedacht dat de staat waarover de verlichtingsfilosofen schreven absolutistische privileges, mercantilistisch protectionisme en corruptie in stand hield (Esping-Andersen 1990: 10). Met de introductie van de moderne rechtsstaat werd het overheidsoptreden daarom aan het recht gebonden om de oneigenlijke inzet van de staatsmacht te beperken. Als de wetenschap onder deze voorwaarden de onveranderlijke wetten van het maatschappelijk functioneren zou onthullen, dan zouden alle maatschappelijke problemen worden opgelost.

29

In lijn met het wantrouwen jegens de staat waren de bevoegdheden van de overheid in de negentiende eeuw terughoudend geregeld. Na de eeuwwisseling werden de negatieve kanten van de beperkte staat echter steeds duidelijker. Onder invloed van het democratiseringsproces kregen de moderne staten daarom steeds vaker de verantwoordelijkheid voor het oplossen van maatschappelijke problemen. Dit resulteerde onder meer in Nederland in de ontwikkeling van een verzorgingsstaat. In de verzorgingsstaat kreeg de ‘organiserende’ overheid een ongekende invloed. Eenmaal gesignaleerde maatschappelijke problemen werden door de overheid steeds van oplossingen voorzien. De werkwijze die hierbij werd gevolgd was gebaseerd op een functionalistische en naturalistische sociale theorie. In aansluiting op die theorie werd een organisatorische blik dominant. Door de gevolgen van de voortgaande maatschappelijke modernisering voldoen de uitgangspunten van deze sociale theorie echter niet meer. De kritiek op de arrangementen van de verzorgingsstaat groeide dan ook. Het model van de organiserende overheid dat bij de relatief uniforme en statische industriële klassenmaatschappij aansluit moet worden heroverwogen.

In de komende zes paragrafen schets ik deze ontwikkeling van de organiserende overheid. In paragraaf 2.1 bespreek ik een aantal kenmerken van de moderne maatschappij. In paragraaf 2.2 wordt verduidelijkt dat de overheid in deze maatschappij een steeds belangrijker rol is gaan spelen. Paragraaf 2.3 schetst dat deze ontwikkeling is verbonden met een functionalistische en naturalistische sociale theorie. In aansluiting op die theorie werd bij het denken over overheid en maatschappij een organisatorische blik dominant. In paragraaf 2.4 wordt duidelijk hoe de overheid zich vanuit deze blik steeds meer bezig is gaan houden met het

organiseren van de maatschappelijke ontwikkeling. Deze aanpak sloot nog redelijk aan bij het statische en uniforme karakter van de industriële klassenmaatschappij. Paragraaf 2.5 schetst hoe deze statische en uniforme maatschappij de laatste decennia steeds dynamischer en gedifferentieerder is geworden. Die constatering leidt in paragraaf 2.6 tot de conclusie dat de functionalistische en naturalistische sociale theorie ontoereikend is geworden als basis voor het denken over de overheid. De veranderde maatschappelijke situatie vraagt om een aangepaste sociale theorie als basis voor het denken over overheid en maatschappij. Met die constatering is de agenda voor hoofdstuk drie gezet.

2.1 DE MODERNE MAATSCHAPPIJ

De Nederlandse overheid is in de loop van eeuwen ontstaan. Dit proces was verbonden met de ontwikkeling van de moderne Westerse maatschappij – een ontwikkeling die vaak als modernisering wordt omschreven. Het begrip ‘modern’ werd oorspronkelijk gebruikt als synoniem voor ‘nieuw’ of ‘hedendaags’ (Habermas 1983: 3). Een nieuwe periode kon daardoor steeds modern zijn ten opzichte van de oude. De laatste eeuwen veranderde deze algemene invulling van het moderniteitsbegrip. De moderne maatschappij werd een specifieke maatschappij – technologisch geavanceerd, industrieel, kapitalistisch en stedelijk – die door het moderniseringsproces is ontstaan (Selznick 1992: 4-5). Dit proces kwam enige eeuwen geleden in Europa op gang, raakte met de industrialisatie in een stroomversnelling en heeft inmiddels een wereldwijde invloed (Zijderveld 1983: 77; Giddens 1990: 1). Hierbij zijn traditionele sociale verbanden vervangen door moderne verbanden (Selznick 1992: 4-5; Beck 1997: 20-25). In de moderne wereld van massaproductie en -consumptie, metropolen, auto’s, antibiotica, Verenigde Naties, space shuttles, kernwapens, internet, gekke koeien en Tsjernobyl heeft de overheid vergaande verantwoordelijkheden gekregen. De moderne overheid wordt opgevat als organisatie die de maatschappelijk problemen moet oplossen. Aangezien de ontwikkeling van deze ‘organiserende overheid’ in samenhang met de maatschappelijke modernisering heeft plaatsgevonden, bekijk ik dit proces nauwkeuriger.

De ontwikkeling van de moderne maatschappij vond zoals gezegd in de loop van de laatste eeuwen plaats. Een belangrijke factor bij deze ontwikkeling is de mentaliteitsverandering die aan het einde van de achttiende eeuw plaatsvond en die verbonden is met wat Habermas (1983: 9) het moderne ‘project’ noemt. Deze verandering staat bekend als de *Verlichting*. De kern van de Verlichting is door Kant als volgt geformuleerd: “Verlichting betekent dat de mens treedt uit de onmondigheid waar hij zelf schuld aan heeft. Onmondigheid is het onvermogen om zijn verstand te gebruiken zonder de leiding van iemand anders. (...) Sapere aude! Heb de moed je eigen verstand te gebruiken. Dat is de kernspreuk van de Verlichting” (Devos 1986: 26). Met de Verlichting leerde de mens het eigen verstand te gebruiken om zodoende de natuur te onderwerpen. Bevrijd van de intellectuele tirannie van priesters en prelaten en de politieke tirannie van despoten zou de verlichte mens een betere wereld creëren.¹ Deze mentaliteitsverandering

ging samen met wat Weber (1922: 21) een onttovering (*Entzauberung*) van de wereld heeft genoemd. De mens verving goden en mythes door kennis op basis van onderzoek. Met die kennis zou een goede en rechtvaardige wereld kunnen worden gecreëerd. De Verlichting betekende dus een groeiend geloof van de mens in het vermogen om zelf de wereld te maken.

Vanuit deze optimistische houding traden verlichtingsfilosofen als Condorcet, Saint-Simon en Comte aan het begin van de negentiende eeuw de zorgwekkende gevolgen van de modernisering tegemoet. Hierbij gold de staat als negatief mikpunt. Staatsmacht leidde tot machtsmisbruik door despoten en moest daarom aan banden worden gelegd. Niet de staat maar technologie, wetenschap, arbeidsdeling en een goede rationele moraal zouden vooruitgang brengen (Gouldner 1970: 203). Deze overtuiging was gebaseerd op de successen van de natuurwetenschappen. De groeiende beheersing van de natuur zou het gevaar van natuurlijke rampen indammen.² De verlichtingsdenkers geloofden bovendien dat met behulp van een ‘sociale fysica’ of sociologie ook de onveranderlijke wetten van het menselijk handelen en het maatschappelijk functioneren zouden worden ontdekt. Bovendien zou duidelijkheid worden verschaft over juistheid, rechtvaardigheid en geluk (Habermas 1983: 9). De ontwikkeling van rationele organisatievormen en denkwijzen zou leiden tot een bevrijding van de irrationaliteit van mythen, geloof, bijgeloof, menselijke driften en machtsmisbruik (Harvey 1989: 12). De wetten van de sociale wetenschappen leidden dan als vanzelf tot goede en rechtvaardige ingrepen. De verlichte mens zou dus aan de hand van de wetenschap voor alle maatschappelijke problemen een oplossing kunnen vinden.

Het vooruitgangsgeloof en het vertrouwen in de wetenschap die met de Verlichting het Westerse denken gingen beheersen hebben grote invloed gehad op de ontwikkeling van de maatschappij. Mede onder invloed van dit ‘project’ kwam het moderniseringsproces in Europa in een stroomversnelling. Maatschappelijke praktijken begonnen steeds sneller te veranderen – een verandering die gepaard ging met groeiende sociale problemen. In de klassieke moderniseringstheorieën van Marx, Durkheim en Weber stonden de oorzaken van deze ‘sociale kwestie’ centraal. Net als de verlichtingsdenkers sloegen zij de maatschappelijke veranderingen met verbazing en niet zonder zorg gade (Zijderveld 1974: 26). Anders dan bij de verlichtingsfilosofen werd in hun theorievorming de wetenschap echter niet in de eerste plaats opgevat als instrument om maatschappelijke problemen op te lossen maar als middel om de maatschappelijke veranderingen te verklaren. Hier stond niet de moderniteit als project waaraan moet worden bijgedragen centraal maar wordt het moderniseringsproces vanuit een institutioneel perspectief als cultureel proces bestudeerd (ibid). Opvallend genoeg gingen de genoemde auteurs hierbij op zoek naar één bepaalde factor als drijvende kracht achter het moderniseringsproces (Giddens 1990: 11). De aard van de door hen aangewezen factor – respectievelijk kapitalisme, industrialisatie en rationalisatie – verschilde. De klassieke theorieën schetsen zodoende een verschillend beeld van het moderniseringsproces.

Volgens Marx (1818-1883) was de ontwikkeling van de kapitalistische productiemethode de drijvende kracht achter het moderniseringsproces (ibid). De kern van deze productiemethode is het streven om met kapitaal winst te maken. Met de ontwikkeling van het kapitalisme werd de kleinschalige feodale agrarische productie vervangen door grootschalige productie voor nationale en later internationale markten. Bij deze ontwikkeling werd arbeid een verhandelbaar goed. Arbeiders gingen hun arbeid in loondienst aanbieden – een ontwikkeling die overigens veel aanpassingen van de arbeiders vergden (Harvey 1989: 123-124). Zo ontstond de tegenstelling tussen arbeidersklasse en kapitalisten. De moderne maatschappij werd een kapitalistische maatschappij met een kapitalistische economische systeem en andere instituties. De dynamiek van deze kapitalistische maatschappij – en daarmee de grondslag van het moderniseringsproces – was volgens Marx de teruglopende meeropbrengst en de hierdoor veroorzaakte noodzaak van productiegroei. Marx meende dat in dit proces – door de concentratie, scholing en disciplineren van arbeiders – uiteindelijk een proletarische revolutie onafwendbaar zou zijn waarna een communistische maatschappij zou ontstaan (Marx & Engels, 1872: 55). Het optreden van de staat in de kapitalistische maatschappij is er op gericht dit te voorkomen.

De verdere groei van de sociologische discipline heeft in debat met Marx plaatsgevonden (Ritzer 1996: 28; Beck 1997: 20). Marx' moderniseringstheorie is zowel door Durkheim als door Weber invloedrijk bekritiseerd. Durkheim (1858-1917) meende in navolging van Saint-Simon dat de dynamiek van het moderniseringsproces vooral wordt veroorzaakt door industrialisatie. We leven dus niet in een kapitalistische maar in een industriële maatschappij. Traditionele samenlevingen werden samengebonden door een gezamenlijke moraal die voortkwam uit een gezamenlijke religie. Door de voortdurende arbeidsdeling en de daarmee gepaard gaande maatschappelijke differentiatie verdween echter deze samenbindende factor en groeiden maatschappelijke problemen. Het creëren van een nieuwe gemeenschappelijke moraal biedt hiervoor volgens Durkheim een goede oplossing (Ritzer 1996: 16-20).

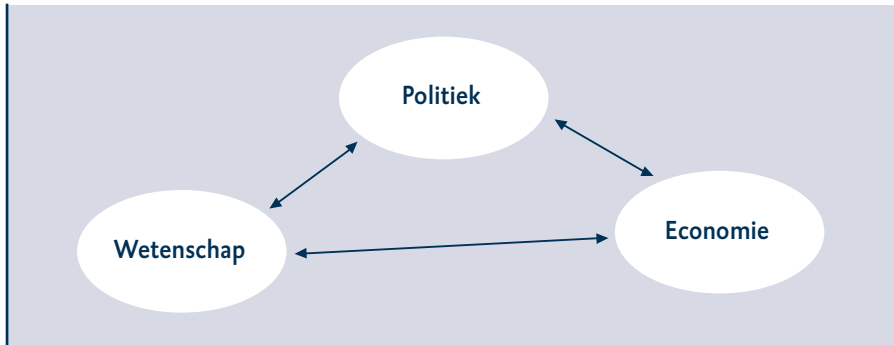
In tegenstelling tot Marx en Durkheim ging Weber (1864-1920) in zijn moderniseringstheorie expliciet in op de gevolgen van het Verlichtingsproject. Hij verving de centrale rol die Marx aan het kapitalistische accumulatieproces als drijvende kracht achter de modernisering gaf door het algemenere proces van rationalisering. Rationalisering komt met name tot uitdrukking in de technologische ontwikkeling en in de organisatie van menselijke activiteiten in bureaucratieën. Weber meende dat dit vooral heeft geleid tot de ontwikkeling van het vermogen om doelen te bereiken – doelrationaliteit – en dat het ten koste is gegaan van het vermogen om subjectief gedeelde emoties en tradities te ontwikkelen – waarderationaliteit. Hij koppelde aan deze analyse de pessimistische inschatting dat de triomf van de menselijke rede niet zou leiden tot de vrijheid die de verlichtingsdenkers voor ogen hadden maar tot een dominantie van economische krachten en bureaucratische organisaties over het individu (Weber 1958: 181-182). Weber meende daarom dat de hoop en het vooruitgangsgeloof van het moderne project

een illusie is. In plaats van een gezamenlijke vooruitgang van wetenschap, rationaliteit en vrijheid ontstond een toenemende instrumentele rationaliteit en daarmee een onderdrukking van het individu.

Deze korte schets verduidelijkt dat de klassieke sociologen verschillend dachten over de motor achter het moderniseringsproces. Volgens Beck (1997: 20-25) zijn echter niet zozeer deze verschillen maar juist de overeenkomsten tussen de ‘industriële’ moderniseringstheorieën interessant. Beck spreekt in dit verband van een ‘grand consensus on modernization’ die hij aan de hand van drie kenmerken typeert. Deze kenmerken brengen de aard van de moderne maatschappij in beeld. In de eerste plaats wordt de moderne maatschappij in de klassieke moderniseringstheorieën opgevat als een klassenmaatschappij. De besproken moderniseringstheorieën ontstonden ten tijde van de ‘sociale kwestie’. Op dat moment werden levensstijlen en levenslopen in sterke mate bepaald door de sociale klasse waartoe men behoorde. Iemands plaats in het productieproces beïnvloedde bijvoorbeeld hoe en waar men leefde, met welke consumptie- en recreatiepatronen en welke politieke visie men had. Sociale klassen staan in de klassieke moderniseringstheorieën dan ook centraal. Aan deze constatering kan worden toegevoegd dat geloofsovertuiging in ieder geval de Nederlandse bevolking op soortgelijke wijze in groepen opdeelde. Het had tot gevolg dat de klassieke sociologie sociale verschillen steeds analyseert als het resultaat van verschillen tussen groepen. De klassieke sociologie is een grote-groepen sociologie (*large-group sociology*).

In de tweede plaats zijn de klassieke sociologen het er over eens dat de totstandkoming van de moderne samenleving het resultaat is van een revolutionair proces. Hierdoor verdween de feodale en hiërarchische maatschappij die werd opgevat als een door God bepaalde natuurlijke orde. Het kenmerkende verschil is dat in de moderne maatschappij een differentiatie plaatsvindt van oorspronkelijk samenhangende levenssferen. Dit proces van functionele differentiatie leidt tot het ontstaan van subsystemen zoals bijvoorbeeld de economie, de politiek en de wetenschap. Deze subsystemen hebben zich als zelfstandige gebieden afgescheiden van de maatschappij (figuur 2.1). De subsystemen zijn onafhankelijk en hebben hun eigen logica.³ Het economisch systeem wordt bijvoorbeeld geregeerd door effectiviteit, het rechtssysteem door juistheid en het wetenschappelijke systeem door waarheid. Durkheim stelde de voortgaande differentiatie als gevolg van de noodzaak van arbeidsdeling in zijn moderniseringstheorie centraal. Beck constateert echter dat ook bij Weber en Marx de differentiatie tussen economie en staat als uitgangspunt gold. Hij wordt hier gesteund door Habermas (1981: 226): “Max Weber begreift die *Modernisierung der Gesellschaft* ähnlich wie Marx als *Ausdifferenzierung* der kapitalistischen Wirtschaft und des modernen Staates.” De moderne maatschappij is dus een maatschappij die bestaat uit functionele subsystemen. In de kern van Becks analyse staat de constatering dat ook de situatie van deze moderne maatschappij onzeker is en door revoluties kan veranderen.

Figuur 2.1 Vereenvoudigd schema van de moderne maatschappij



Beck constateert in de derde plaats dat de klassieke moderniseringstheorieën er allemaal vanuit gaan dat de ontwikkeling binnen de verschillende subsystemen wordt gekarakteriseerd door een proces van toenemende instrumentele rationaliteit waarbij ook steeds weer nieuwe deeltaken worden afgesplitst. Deze ontwikkeling wordt in de klassieke theorieën opgevat als een lineair en onomkeerbaar proces. Dit betekent dat de reactie op externe uitdagingen een voortdurend voortgaan op de ingeslagen weg laat zien: milieuproblemen worden tegemoet getreden met nieuwe ‘ecologische’ technologieën. “For instance, the reaction to environmental dangers is the invention and production of patentable microbes to eat up the industrial toxins” (Beck 1997: 24). Het betekent dat uitdagingen buiten het subsysteem worden tegemoet getreden met nieuwe organisaties, nieuwe specialisten en nieuwe wetsgebieden die raken afgesplitst.

Met deze drie kenmerken zet Beck de overeenkomsten van de klassieke opvattingen over het moderniseringsproces op een rij. Het overzicht toont het beeld dat de klassieke auteurs hadden van de moderne maatschappij. De politiek blijkt in deze theorieën te worden aangewezen als één van de subsystemen die door functionele differentiatie binnen de moderne maatschappij zijn ontstaan. Dit subsysteem heeft net als de andere subsystemen een eigen logica. Bij de ontwikkeling van het subsysteem vindt een toenemende instrumentele rationalisering plaats. In de klassieke moderniseringstheorieën wordt de autonomie van het politieke systeem ten aanzien van de omgeving benadrukt en tegelijkertijd dus ook de autonomie van externe systemen ten aanzien van het politieke systeem. Het opvallende is nu dat dit politieke systeem in de loop van de twintigste eeuw in theorie en praktijk desalniettemin steeds vaker is benaderd als ‘prime mover’ van de maatschappij als geheel. Hierbij is uiteindelijk de opvatting dat de diverse subsystemen vanuit het politieke systeem kunnen worden gestuurd dominant geworden. Die verschuiving heeft geresulteerd in de totstandkoming van de ‘organiserende overheid’. Het wantrouwen van bijvoorbeeld Weber ten aanzien van de negatieve gevolgen van rationalisering is daarbij uit beeld verdwenen. Het resulteerde in de opkomst van de verzorgingsstaat en een positievere houding ten aanzien van politiek en modernisering.

2.2 ONTWIKKELING VAN DE VERZORGINGSSTAAT

Bij de ontwikkeling van de moderne maatschappij speelde de totstandkoming van natiestaten een belangrijke rol. Burkens e.a. (1994: 9) omschrijven de ‘staat’ als een organisatievorm waarin over de bevolking van een bepaald gebied macht in de zin van soevereine, hoogste macht wordt uitgeoefend. Volgens de theorie van het koningsschap bij de gratie Gods lag deze soevereiniteit bij de vorst. Deze zogenaamde theocratische visie kent aan de vorst vanuit zijn door God gegeven positie alle macht en recht toe ten aanzien van een hiërarchisch geordende maatschappij. De burgerlijke revolutie van de Verlichting bracht in deze overtuiging met het idee van volkssoevereiniteit verandering. De standenmaatschappij werd vervangen door een maatschappij van gelijke burgers die hun vrijheidsrechten middels een ‘contract’ vrijwillig afstaan aan een centrale macht – de staat. Met de ontwikkeling van nationale samenlevingen in Europa raakte het staatsbegrip verbonden met de natie. Dit leidde sinds de achttiende eeuw tot de ontwikkeling van verschillende natiestaten waarin de soevereiniteit van de staat was gekoppeld aan het grondgebied van de natie (Kreukels & Simonis 1988: 15-20). De instituties van de moderne maatschappij – parlementaire democratie, rechtsstaat, mensenrechten, individuele vrijheid, kapitalisme, betaalde arbeid, politieke partijen en bureaucratie – ontstonden vooral binnen deze natiestaten. De moderne maatschappij was daarmee een nationale maatschappij.

De Staat der Nederlanden is één van de staten die met het moderniseringsproces is ontstaan (Van der Pot e.a. 1995: 84-120). De ontwikkeling van deze gedecentraliseerde eenheidsstaat kwam aan het slot van de achttiende eeuw op gang (Knippenberg & De Pater 1988: 18-19). Hierbij raakten normatieve theorieën over rechtsstaat, vrije markt en later democratie geïnstitutionaliseerd. Met de grondwet van Thorbecke uit 1848 werd de rechtsorde van de staat ingericht. De Nederlandse staat kreeg het karakter van een klassieke rechtsstaat – een staat waarin maatschappij én bestuur gebonden zijn aan het recht. Aan de totstandkoming van de rechtsstaat lag de wens ten grondslag om de macht van absolute vorsten te breken door hen tot uitvoering en toepassing van de wet te beperken (Burkens e.a. 1994: 166). Machthebbers werden gezagsdragers, die dit gezag onder voorwaarden kregen toegekend door het volk dat de soevereiniteit bezat. Deze verandering kreeg een uitwerking in staatsrechtelijke regels, procedures, geformaliseerde ambten en de bureaucratische ordening van de overheidsdiensten (Salet 1994: 90). Doordat het optreden van de overheid op deze manier aan regels was gebonden, werden de rechten van de burgers gewaarborgd tegen de wensen van het bestuur. Legaliteit garandeert dus legitimiteit doordat de overheid alleen mag optreden als daarvoor middels het recht bevoegdheden bestaan en op een manier die het recht bepaalt.

De bevoegdheden van de Nederlandse overheid waren oorspronkelijk terughoudend geregeld. De overheid diende zich vooral te richten op de handhaving van orde en veiligheid. Deze terughoudende regeling paste bij het in de vorige paragraaf gesignaleerde wantrouwen van de verlichtingsfilosofen ten aanzien van de

staat. Niet het optreden van de staat maar de ontwikkeling van wetenschap en technologie zouden leiden tot maatschappelijke vooruitgang. Als de wetenschap binnen de randvoorwaarden van de liberale rechtsstaat de onveranderlijke wetten van het maatschappelijk functioneren zou onthullen, dan zouden alle maatschappelijke problemen kunnen worden opgelost. De wetgevende activiteit stond daarom oorspronkelijk vooral in het teken van algemene rechtsbescherming en de regeling van rechtsbetrekkingen (Salet 1994: 79). Naast deze ‘orderende’ activiteiten trachtte de overheid slechts marginaal – bijvoorbeeld ten aanzien van de waterhuishouding – middels ‘sturing’ concrete doeleinden te bereiken.⁴ De cruciale veronderstelling was hierbij dat een onbelemmerde concurrentie zou leiden tot een rechtvaardig eindresultaat (Burkens e.a. 1994: 21).

Mede als gevolg van twee wereldoorlogen en de economische crisis van de jaren dertig is de overheidsbemoeyenis met het wel en wee van de burgers sterk toegenomen. Dit ging samen met een groeiende invloed van de burgerij (Burkens e.a. 1994: 20). Met het algemeen kiesrecht werden de eisen van de steeds mondiger burgers duidelijker verwoord en gehoord (Van der Pot e.a. 1995: 123-124). Het geloof in de rechtvaardigheid van de resultaten van een onbelemmerde concurrentie kwam zodoende steeds meer onder druk te staan. Het werd duidelijker dat de uitgangspunten van mensen ongelijk zijn. Naast de handhaving van orde en veiligheid probeerde de overheid daarom met beschermende, stimulerende en herverdelende maatregelen in steeds verder gaande mate reële gelijkheid van kansen te creëren (Burkens e.a. 1994: 23).⁵ De term ‘verzorgingsstaat’ of ‘sociale rechtsstaat’ kwam hierbij in zwang (Thoenes 1962). De overheid bleek zeer goed in staat allerhande maatschappelijke doelen te bereiken. Het succes van de Keynesiaanse economische theorie die gerichte investeringen door de staat bepleitte speelde hier een belangrijke rol. In de plaats van de ‘slechte’ overheid kwam een ‘goede’ overheid die met steun van grote groepen van de bevolking en met het oog op rechtvaardigheid sociale gelijkheid probeert te creëren.

Bij de uitbouw van de verzorgingsstaat ontstonden verschillende beleidsvelden. Steeds werden afzonderlijke maatschappelijke probleemgebieden onderscheiden en op grond van onderzoek van oplossingen voorzien. Voorbeelden zijn de ruimtelijke ordening en recenter het milieubeleid. Het optreden van de overheid op deze beleidsvelden werd vanuit de politiek in plaats van het recht gelegitimeerd. Niet de inbedding van het overheidsoptreden in het recht – en daarmee de beschermen van de burger tegen de willekeur van de overheid – vormde nu de legitimatiegrond, maar de doelen die met het overheidsoptreden in naam van de democratie werden bereikt (Salet 1994: 89-90). In weerspraak met de klassieke moderniseringstheorieën die de geslotenheid van maatschappelijke systemen voorop stelden werd in toenemende mate verondersteld dat de maatschappij vanuit het politiek systeem gestuurd kan worden. Het overheidsoptreden veranderde hierbij van karakter. Het recht werd naast waarborg voor de burger steeds meer een instrument in handen van het bestuur. De gedachte dat regeren wetsuitvoering is werd vervangen door de opvatting van regeren als *management*. Van der Pot e.a. (1995: 537) constateren dat deze ontwikkeling tot uitdrukking

komt in een veranderd spraakgebruik: “men spreekt bij voorkeur van doelstelling in plaats van normstelling, van plan in plaats van voorschrift, en van beleid in plaats van uitvoering of toepassing.” Waar de rol van de overheid in de negentiende eeuw in lijn met de scepsis over de staat van de verlichtingsdenkers nog terughoudend was geregeld, daar werd de overheid steeds meer een actieve probleemoplossende organisatie. Deze nieuwe positionering van de overheid in de maatschappij is verbonden met veranderingen in de sociale theorie.

2.3 SOCIALE THEORIE EN DE VERZORGINGSSTAAT

De ontwikkeling van de sociale theorie heeft een belangrijke rol gespeeld bij de opbouw van de verzorgingsstaat. Het werk van Talcott Parsons (1902-1979) was bij deze ontwikkeling richtinggevend. Parsons studeerde in Europa en introduceerde de tot dan onbekende teksten van onder meer Durkheim en Weber in de Amerikaanse sociologie. Onder zijn invloed verschoof het zwaartepunt van de sociale theorievorming van Europa naar Amerika. Parsons verbond in zijn moderniseringstheorie – met een verwijzing naar respectievelijk Durkheim en Weber – de processen van functionele differentiatie en rationalisering met elkaar (Zijderveld 1983: 79). Bij de uitwerking leunde hij echter vooral sterk op Durkheims functionalisme. De term functionalisme verwijst naar een divers gedachtegoed (Giddens 1979: 236-237). De verschillende varianten hebben met elkaar gemeen dat ze de ontwikkeling van de samenleving met behulp van biologische metaforen bekijken. De samenleving wordt beschouwd als een ‘organisme’, een systeem dat is opgedeeld in onderdelen die verschillende functies vervullen. In Parsons’ structureel-functionalisme worden deze functies aan verschillende maatschappelijke structuren gekoppeld. Hierbij wordt verondersteld dat de functies gericht zijn op de instandhouding van het gehele systeem.

Vanuit deze structureel-functionalistische invalshoek analyseerde Parsons de ontwikkeling van de moderne maatschappij. Hij vatte modernisering op als een evolutionair proces van toenemende differentiatie van subsystemen – economie, politiek, opvoeding en gemeenschap – en past in die zin dus binnen de door Beck gesignaleerde klassieke consensus over modernisering. Parsons meende dat de toenemende differentiatie kan worden gecompenseerd door een voortgaande generalisatie van het waardesysteem. In tegenstelling tot Weber concludeerde Parsons dat modernisering zodoende niet onvermijdelijk leidt tot vrijheidsverlies en betekenisverlies. Parsons bood hiermee een positieve theorie over de vooruitgang van de maatschappij. Dit perspectief is onder meer door Robert Merton uitgewerkt en domineerde lange tijd het sociologische denken over overheid en maatschappij. Er bestonden weliswaar alternatieve theoretische perspectieven maar het werkterrein van deze benaderingen was duidelijk begrensd. Waar bijvoorbeeld het symbolisch interactionisme de manier waarop actoren hun dagelijkse werkelijkheid construeren microsociologisch analyseerde, daar domineerde de structureel-functionalistische invalshoek de macrosociologische analyse van de maatschappij. Het structureel-functionalisme bood zodoende tot het einde van de jaren zestig het dominante perspectief op overheid en maatschappij.

Parsons' structureel-functionalisme had oorspronkelijk net als de klassieke moderniseringstheorieën een cultuursociologische invalshoek. Instituties kregen in deze theorieën nog een voornamelijk plaats terwijl aan organisaties als specifieke sociale verbanden relatief weinig aandacht werd besteed (Scott 1995: 16). In lijn met de functionalistische uitgangspunten geloofde Parsons dat de ordehandhavende mechanismen in de maatschappij het beste spontaan en dus zonder overheidsingrijpen functioneren. Hij was terughoudend ten aanzien van overheidsmaatregelen en waarschuwde voor de onberekenbaarheid van doelgerichte sociale actie (Gouldner 1970: 203-204). De toenemende doelrationaliteit in de maatschappij was wel onderwerp van de analyse – het was immers een van de belangrijkste karakteristieken van de moderne maatschappij – maar Parsons zag de sociale theorie zelf niet als middel voor verbetering van dit doelrationele optreden. Hierin kwam na de Tweede Wereldoorlog verandering. Onder invloed van de voortgaande modernisering ontstonden eerst in Amerika en later in Europa maatschappelijke problemen van een tot dan ongekende omvang. Bij pogingen om die problemen te beheersen stond rationalisering middels planning, bureaucraties en de toepassing van wetenschappelijke kennis voorop. Onder invloed van de wens vanuit de verzorgingsstaat om maatschappelijke problemen op te lossen veranderde de sociale theorie van karakter (Gouldner 1970: 202-215).

Door de toenemende maatschappelijke problemen werd na de Tweede Wereldoorlog steeds vaker een beroep gedaan op de sociale wetenschappen. Met behulp van financiële overheidssteun maakten deze wetenschappen een enorme groei door (Kunneman 1986: 69-75). De financiële steun was vanzelfsprekend niet bedoeld om aan de hand van wetenschappelijk onderzoek te laten zien hoe de maatschappij zich spontaan ontwikkelt. De steun was bedoeld om toegepaste sociaal-wetenschappelijke kennis te ontwikkelen waarmee de nieuwe maatschappelijke problemen konden worden opgelost (Gouldner 1970: 206). In het kielzog van de overheidssteun ontwikkelden zich dan ook verschillende nieuwe theoriegebieden zoals de besluitvormingstheorie, de bestuurskunde en het operationele onderzoek. Ook de planningstheorie maakte een snelle ontwikkeling door. Vanuit de wens aan oplossingsgerichte wetenschappelijke kennis kwamen in deze toegepaste sociale wetenschappen doel-middel redeneringen centraal te staan. Daarmee was de basis voor de organisatorische blik van de sociale wetenschappen gelegd. De zich zelfstandig ontwikkelende organisatie-theorie benadrukte oorspronkelijk bijvoorbeeld vooral het doelgerichte karakter van organisaties (Barnard 1938: 4; Blau & Scott 1962: 5; March 1965: xiii). Instituties en institutionalisering verdwenen tegelijkertijd grotendeels uit beeld. Traditionele institutionele onderwerpen zoals de staat, democratie en het recht kregen minder aandacht. De cultuursociologische oriëntatie van de klassieke sociologie werd vervangen door de organisatiesociologische invalshoek van de moderne sociale wetenschappen (Zijderveld 1974: 21-27).

Met deze ontwikkeling van de toegepaste sociale wetenschappen kwamen enkele van de meest fundamentele uitgangspunten van het functionalisme onder druk te staan. Het oorspronkelijke wantrouwen van Parsons jegens overheidsinter-

ventie kwam voort uit de overtuiging dat in complexe systemen één of meer factoren niet in staat zijn sociale veranderingen voort te brengen. Die overtuiging komt ook tot uitdrukking in de methodologische basisregel dat functionalistisch onderzoek geen causale verklaringen biedt (Gouldner 1970: 207-209; Zijderveld 1973b: 26-32). Gezien de groeiende behoefte om de sociale wetenschappen als instrumenten van het overheidsbeleid in te zetten werd dit uitgangspunt echter genegeerd. Parsons ging met andere functionalisten als Smelser en Merton benadrukken dat de maatschappij een centraal bestuur nodig heeft. Het politiek systeem kreeg hierbij in weerwil van de functionalistische uitgangspunten een centrale plaats tussen andere maatschappelijke systemen. Waar de functionalistische theorie modernisering oorspronkelijk vooral vanuit een cultuursociologische invalshoek bestudeerde, daar kwam nu een organisatorische blik centraal te staan. “Sociologie was niet langer een historische en grotendeels speculatieve cultuurwetenschap, doch werd vooral gezien als een exacte, voor het maatschappelijk beleid ook nuttige wetenschap” (Zijderveld 1974: 21).

En dit werd de heersende opvatting in de ‘moderne’ sociale wetenschappen van de jaren vijftig en zestig die sterk door de Amerikaanse theorievorming werd bepaald. Er ontstond een relatief grote overeenstemming over de aanpak en rol van sociaal wetenschappelijk onderzoek. Giddens (1979: 235-238; 1982: 1-3) bestempelt die overeenstemming als ‘orthodox consensus’.⁶ Hij typeert deze consensus aan de hand van drie kenmerken. Ten eerste wijst hij op de reeds genoemde functionalistische invalshoek. In de tweede plaats was de sociale theorie van de orthodoxe consensus naturalistisch. Volgens deze naturalistische stellingname moeten de logische uitgangspunten van het sociaal-wetenschappelijk onderzoek overeenkomen met de uitgangspunten die aan de natuurwetenschappen ten grondslag liggen. De klassieke Newtoniaanse natuurwetenschap bereikte de ongekende successen immers nadat de substantiële invalshoek van de antieke filosofie – die ontwikkelingen verklaart uit het wezen der dingen – werd vervangen door een functionalistische invalshoek waarin gedragingen van dingen in hun onderlinge afhankelijkheid experimenteel en kwantitatief worden bekeken (Dijksterhuis 1950: 550). Volgens de naturalistische stellingname is een soortgelijke wending in de sociale wetenschappen nodig.

Aan de naturalistische stellingname ligt een realistische werkelijkheidsopvatting ten grondslag. Volgens het realisme bestaat de (sociale) wereld onafhankelijk van de waarnemer (Kunneman 1986: 18-20). De opvatting dat ook bij sociaal-wetenschappelijk onderzoek zo’n onderscheid kan worden gemaakt tussen object en kennend subject kreeg met de Verlichting veel steun. Onder invloed van Kant werd de mens opgevat als een kennend subject dat tegelijkertijd object werd van zijn eigen kennis (Dreyfus & Rabinow 1982: xv). De waarheid van een uitspraak is in deze visie afhankelijk van de overeenstemming met deze onafhankelijke werkelijkheid. Volgens deze correspondentietheorie van de waarheid wordt de inhoud van onze kennis bepaald door de objecten die worden bestudeerd. Wetenschappelijke vooruitgang betekent dan dat steeds dieper wordt doorgedrongen in de structuur van de werkelijkheid. Wetenschappelijk onderzoek is er

in deze visie op gericht de ‘objectief’ juiste beschrijving van de werkelijkheid te vinden. Volgens de naturalistische stellingname geldt dit dus zowel voor onderzoek naar de natuur als de mens. De naturalistische wetenschapsvisie kreeg via Carnap, Hempel, Nagel en Merton in de empirisch-analytische methodologie een invloedrijke uitwerking en werd de basis voor de toegepaste sociale wetenschap.⁷

Als derde kenmerk van de orthodoxe consensus noemt Giddens de theorie van de industriële maatschappij. Volgens deze theorie is de industrialisatie de belangrijkste kracht achter het moderniseringsproces. Onder invloed van het werk van Parsons blijkt zo de analyse van Durkheim dominant te zijn geworden in de sociale wetenschappen. Volgens de theorie van de industriële maatschappij – die naast Parsons onder meer is uitgewerkt door Lipset, Bell, Aron en Dahrendorf – zijn zowel socialistische als kapitalistische maatschappijen uiteindelijk industriële maatschappijen. Bovendien werd verondersteld dat met de ontwikkeling van de industriële orde de klassentegenstelling geïnstitutionaliseerd zal raken. Daarmee verdwijnt deze tegenstelling als bron van maatschappelijke verandering. In lijn met die analyse werd het einde van de ideologische tegenstellingen voorspeld (Bell 1960). Tegen deze achtergrond voorzagen men een periode van welvaart die met steun van de overheid die aan de hand van de toegepaste wetenschap ingreep oneindig zou kunnen zijn.

Deze uitgangspunten van de ‘orthodoxe consensus’ domineerden tot het midden van de jaren zestig de praktijk van het sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Ze boden ook het basisschema dat aan de uitbouw van het overheidsbeleid in de verzorgingsstaat ten grondslag lag. De staat kreeg hierbij een historisch gezien exceptionele centrale plaats. De onder druk van de verzorgingsstaat van karakter veranderde sociale wetenschap werd zelf een drijvende kracht achter de verdere uitdijning van het overheidsoptreden. Hierbij werd de overheid opgevat als een doelgerichte organisatie die op grond van objectieve wetenschappelijke kennis problemen oplost. Gedegen onderzoek leidde volgens de heersende opvatting tot objectieve kennis over maatschappelijke problemen die vervolgens werd vertaald naar verschillende beleidsinstrumenten. Een goede inzet van passende instrumenten – waaronder planning – zou vervolgens tot de oplossing van die problemen leiden. Volgens deze uitgangspunten werden steeds meer beleidsproblemen binnen het bereik van de overheid gebracht. De uitbreiding van de staat was zo verbonden met en gesteund door veranderingen in de sociale theorie. De ‘orthodoxe consensus’ die richtinggevend was paste bij de maatschappij en de problemen van die tijd maar zou aan het einde van de jaren zestig door voortgaande maatschappelijke veranderingen steeds vaker worden bekritiseerd.

2.4 KENMERKEN VAN DE ORGANISERENDE OVERHEID

Met de opkomst van de verzorgingsstaat en de veranderingen in de sociale theorie kreeg de overheid in de loop van de twintigste eeuw een centrale plaats in de maatschappij. De regering kreeg de rol van het ‘directie’ van de samenleving

(Vondeling 1968: 148) of met een bekende metafoor van stuurman op het ‘schip van staat’ (Bovens & Witteveen 1985). Niet de algemene rechtsbescherming en het regelen van rechtsbetrekkingen – de klassieke overheidstaken – maar het oplossen van maatschappelijke problemen werd richtinggevend. Dit doelgerichte optreden werd niet vanuit de beginselen van de rechtsstaat gelegitimeerd maar vanuit de politiek (Donner 1975; Salet 1994: 89-93). Het bleef weliswaar aan regels gebonden maar de grenzen van deze binding werden duidelijk opgerekt. Bij deze ontwikkeling kunnen vanuit de rechtsstaattheorie vraagtekens worden geplaatst (Salet 1994: 89-94). Door haar succes had de organiserende overheid echter veel politieke steun en kreeg de kritiek oorspronkelijk weinig aandacht. Het takenpakket van de overheid werd sterk uitgebreid. Als uitgangspunt gold steeds de vraag hoe de overheid oplossingen voor maatschappelijke problemen kan ontwerpen. Steeds werden problemen gesignaleerd, onderzocht en van oplossingen voorzien. Ik vat de werkwijze die daarbij werd gevolgd in lijn met de voorgaande paragrafen samen.

Het uitgangspunt van de ontwikkelde werkwijze is de naturalistische veronderstelling dat de werkelijkheid onafhankelijk van de waarnemer bestaat en kan worden bestudeerd (tabel 1.1). In deze objectieve wereld kunnen situaties ontstaan die negatief worden beoordeeld. Er is dan sprake van een probleem. Wetenschappelijk onderzoek kan de oorzaken en gevolgen van dit probleem inzichtelijk maken. De beoordeling van problemen mag verschillen – dit is een politieke kwestie – maar de aard van de probleemsituatie kan objectief worden onderzocht. Het wetenschappelijk onderzoek waarmee die kennis wordt verkregen heeft hierbij wat De Vries (1995: 171-175) een technische rol noemt. Zowel beleidsmedewerkers als onderzoekers dragen vanuit deze rol bij aan het oplossen van de gestelde problemen. Vervolgens wordt bekeken welke middelen er zijn om de oorzaken aan te pakken. Verschillende betrokkenen kunnen hierbij verschillende opvattingen hebben over de meest gewenste middelen. De politiek moet daarom kiezen welke aanpak zal worden gevolgd. De gekozen middelen worden ‘toegepast’ door een uitvoeringsorganisatie. Als middelen effectief zijn en goed worden ingezet dan worden de problemen opgelost. De kern van deze werkwijze is dus dat maatschappelijke problemen theoretisch worden geïsoleerd en vervolgens met middelen worden aangepakt. De uitbouw van de organiserende overheid werd met andere woorden beargumenteerd vanuit een eenzijdige organisatorische blik (Van Gunsteren 1976: 3-26; Snellen 1987: 10-13; Frissen 1996: 17-19).

Dit denkschema lag ten grondslag aan de uitbreiding van het takenpakket van de overheid. Steeds werden nieuwe problemen gesignaleerd, steeds werden deze problemen geïsoleerd en wetenschappelijk onderzocht en werd de aard van de problemen vastgesteld. Vervolgens werden middelen bedacht om de problemen op te lossen en besloot de politiek over de gewenste aanpak. Tot slot werden de gekozen middelen geïmplementeerd. Hierbij werden verschillende nieuwe beleidsdiensten en -afdelingen ingesteld die verantwoordelijk waren voor de aanpak van nieuwe problemen. Er ontstonden verschillende beleidsvelden en de

omvang van de overheidsorganisatie groeide sterk. Met die groei ontstonden echter ook de eerste problemen. Oplossingen voor verschillende problemen bleken elkaar te beïnvloeden. Vanuit de dominante organisatorische blik werd dit problemen wederom benaderd als organisatorisch probleem dat ook een organisatorische oplossing kreeg. Planning als algemeen toepasbare methode van probleemoplossing was het antwoord dat hierbij werd gegeven. Het werd opgevat als instrument waarmee – ongeacht het object – de externe wereld kan worden ingegrepen. In lijn met de veronderstellingen van de ‘orthodoxe consensus’ werd er hierbij van uitgegaan dat het overheidsbeleid tot een samenhangend geheel kan worden gemaakt. Middels planning kunnen verschillende beleidsmaatregelen worden gecoördineerd zodat tegenspraak wordt voorkomen. Hierdoor kan de inzet van beleidsinstrumenten worden geoptimaliseerd. Mede door die overtuiging nam overheidsplanning sinds de jaren zestig een grote vlucht.

Het toenemende overheidsoptreden is gepaard gegaan met een uniformering van de beleidsaanpak op verschillende beleidsvelden. Kreukels (1980: 70-71) constateert dat aan deze aanpak een ‘planningmatrix’ ten grondslag lag. Volgens deze matrix neemt de nationale overheid de lange termijnontwikkelingen op macro-niveau voor zijn rekening, richt de provinciale overheid zich op de middellange termijnontwikkeling op mesoniveau terwijl de lokale overheid op microniveau de korte termijnplanning voor zijn rekening neemt. Deze ‘mechanische systematiek van beleidsarrangementen’ (Salet 1994: 125) sloot aardig aan bij de autoritaire en hiërarchische bestuursstijl van de overheid na de Tweede Wereldoorlog. Samen leidde het tot wat Van Gunsteren (1976: 7-26) een ‘rational-central-rule-approach’ noemt. Deze aanpak gaat er vanuit dat de politiek vooraf doeleinden bepaalt waarna middelen bij deze doeleinden worden gezocht; dat planning en politiek hierbij van elkaar kunnen worden gescheiden; dat wetenschappelijk onderzoek objectieve kennis over de aard van maatschappelijke problemen kan geven; dat de gekozen middelen worden uitgevoerd door een gewillige uitvoeringsorganisatie; en dat het mogelijk is om dit proces centraal te beheersen. Deze kenmerken schetsen de veronderstellingen die aan de uitbouw van de ‘organiserende overheid’ ten grondslag lagen.

De uitbouw van de organiserende overheid was samenvattend gebaseerd op een organisatorische blik. Het uitgangspunt was de monolithische werkelijkheidsopvatting van het naturalisme. Vanuit dat uitgangspunt werd de overheid opgevat als een doelrationele organisatie die met instrumenten in de bestaande werkelijkheid ingrijpt. Onderzoek heeft hierbij een technische rol. Afstemming is in deze visie een bestuurstechnisch vraagstuk waarbij planning als coördinatie-instrument kan helpen. Dit redenatieschema mondde uiteindelijk uit in een planningmatrix waarin de overheid op systematische wijze en volgens een autoritaire en hiërarchische bestuursstijl steeds meer taken tot zich nam. Deze organisatorische aanpak ging samen met een groot vooruitgangsgeloof. De maatschappelijke problemen zouden door de overheid kunnen worden beheerst en er zou een betere wereld worden gecreëerd. Deze werkwijze werkte in de naoorlogse jaren aardig. Er was grote overeenstemming over doeleinden en met de verzuiling en

de pacificatiedemocratie bestonden in Nederland goede mogelijkheden om pluriformiteit te stroomlijnen. In deze relatief uniforme en statische maatschappij bood de grote-groepen sociologie van het functionalisme adequate kennis over de maatschappij en kon inderdaad worden uitgegaan van de monolithische werkelijkheidsopvatting van het naturalisme. Bovendien waren de maatschappelijke problemen op dat moment nog niet erg complex. Oud-minister Zijlstra constateert bijvoorbeeld dat de economie in die tijd ‘met de pink’ kon worden gestuurd (Inen 1998: 11). Het overheidsoptreden vanuit de organisatorische blik werkte in deze omstandigheden nog goed. Met het doorzetten van het moderniseringsproces veranderde de maatschappelijke context echter. Het had uiteindelijk grote gevolgen voor de vanuit de organisatorische blik opererende organiserende overheid.

2.5 MODERNISERING ZET DOOR

Bij de uitbouw van de organiserende overheid leken de prioriteiten zich vaak als vanzelf aan te dienen. Enerzijds kwam dit doordat de welvaart in Nederland nog gering was. Bovendien veroorzaakten de economische crisis van de jaren dertig en de Tweede Wereldoorlog grote schaarste. In deze tijden moest een ieder zich schikken “want waar niet is, verliest ook de keizer zijn recht” (Van der Pot e.a. 1995: 537). Anderzijds werd de consensus in deze periode in de hand gewerkt door het betrekkelijk statische en uniforme karakter van de Nederlandse samenleving. De maatschappij werd in vergaande mate gereguleerd door maatschappelijke zuilen en sociale klassen. Belangenverschillen waren gekoppeld aan grote groepen in de bevolking. Corporatistische arrangementen boden de mogelijkheid om – op basis van consensus en samenwerking tussen elites – de bestaande pluriformiteit tussen deze groepen te kanaliseren (Van Montfort 1995: 79). De functionalistische sociale theorie bood in deze tijd als grote-groepen sociologie een redelijk adequate kennis van de maatschappij. Bovendien was het gezag van wet, wetenschap en deskundigheid nog groot en vonden wetenschappelijke definities veel weerklank. In deze setting functioneerde het doelgerichte overheidsingrijpen aan de hand van de organisatorische blik betrekkelijk goed.

Met het voortgaande moderniseringsproces veranderde dit. De Nederlandse maatschappij werd net als andere westerse maatschappijen dynamischer en de maatschappelijke differentiatie nam toe. Verschillende theoretici wijzen er op dat de maatschappelijke veranderingen de laatste decennia zo ingrijpend zijn dat de moderne industriële klassenmaatschappij van karakter is veranderd. Castells (1996) typeert de nieuwe maatschappij bijvoorbeeld als een netwerkmaatschappij, Knorr-Cetina (1997) als een kennismaatschappij, Giddens (1994) spreekt over een postraditionele maatschappij en Beck (1992) over een risicomaatschappij. Voor het eerst lijkt de klassieke consensus over modernisering te worden doorbroken (Beck 1997: 11-40). Alhoewel de genoemde auteurs verschillende aspecten op de voorgrond plaatsen, lijken ze het wel eens te zijn over de belangrijkste processen die achter de maatschappelijke veranderingen schuil gaan – technologisering, globalisering en individualisering. Deze processen doen zich al lang

voor. Comte wees in de achttiende eeuw bijvoorbeeld al op de ongewenste gevolgen van individualisering. Ook de processen van technologisering en globalisering hebben een lange geschiedenis. Er is dan ook eerder sprake van een constante ontwikkeling dan van een verandering (Zijderveld 1974: 212). De consequenties van deze processen zijn de laatste decennia echter zo ingrijpend dat de grondslag van de door Beck getypeerde kenmerken van de moderne maatschappij zijn veranderd. Een schets van de drie processen verduidelijkt dit.

Technologisering heeft betrekking op de voortdurende ontwikkeling, verbreding en groeiende invloed van technologieën. Dit proces is al eeuwen aan de gang maar lijkt de laatste decennia door nieuwe biomedische technieken en nieuwe informatie- en communicatietechnologieën nieuwe impulsen aan de maatschappelijke ontwikkelingen te geven (Castells 1996: 29-65). Steeds meer mensen hebben bijvoorbeeld televisie en radio, steeds meer mensen hebben een mobiele telefoon en steeds meer mensen en bedrijven maken gebruik van het internet. De gevolgen van deze ontwikkeling zijn ingrijpend. Met de toenemende rol en reikwijdte van technologieën is de beheersing van de mens over de risico's van het maatschappelijk functioneren verminderd. Beck (1992) constateert dat de groeiende milieuproblematiek duidelijk maakt dat de productie van welvaart in de moderne maatschappij samen gaat met de productie van risico's. De moderne maatschappij is hierdoor veranderd van een industriële maatschappij met beheersbare risico's in een risicomaatschappij. Giddens (1994: 4) benadrukt dat de aard van risico's is veranderd. Het leven is altijd een risicovolle onderneming geweest. Giddens constateert dat de huidige verandering geen betrekking heeft op het aantal risico's maar vooral hun aard en omvang betreft. De huidige risico's zijn zelf het resultaat van het menselijke ingrijpen en van technologieën die daarbij zijn ontwikkeld. Giddens spreekt daarom van 'manufactured uncertainty'. De oude oplossing die aan de basis stond van de uitbouw van de verzorgingsstaat – onderzoek en controle – werkt bij deze 'geproduceerde onzekerheid' niet meer (Giddens 1994: 4). Die constatering sluit aan bij Becks pleidooi om de aandacht te verschuiven van de verdeling van welvaart en de dominantie van de natuur naar de verdeling van risico's als onvermijdelijk bijproduct van de industriële samenleving (Beck 1992: 19-24).

Naast technologisering is globalisering het tweede trefwoord van de maatschappelijke ontwikkeling van de laatste decennia (Dicken 1992; Sassen 1998). Dit globaliseringsproces is mede door de ontwikkeling van nieuwe technologieën in een stroomversnelling geraakt. Hierbij kunnen twee ontwikkelingen worden onderscheiden. Enerzijds gaat het om een verandering van de industriële organisatie waarbij een grootschalige 'Fordistische' productiewijze wordt vervangen door een flexibele 'post-Fordistische' productie (Harvey 1989: 121-197; Harrison 1994: 3-34; Castells 1996: 66-326). Deze verschuiving gaat gepaard met een enorme economische schaalvergroting. Handelsrelaties omspannen inmiddels de gehele wereld. De producten die in een gemiddeld ontbijt zijn verwerkt zijn bijvoorbeeld al snel afkomstig van drie continenten. Er wordt gesproken van de ontwikkeling van een 'wereldeconomie'. Hierbij zijn 'global cities' als mondiale centra

van de financiële wereld ontstaan (Sassen 1991). Mondiale gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties (zoals Wereldbank, IMF en Verenigde Naties) en internationale verdragen over monetair beleid en vrijhandel (zoals EMU, WTO en NAFTA) krijgen – niet alleen ten aanzien van de economie – een steeds grotere invloed. Het groeiende belang van de Europese Unie is karakteristiek voor deze ontwikkeling. Opvallend genoeg benadrukken verschillende auteurs overigens dat het proces van economische globalisering samengaat met een toenemend belang van de lokale inbedding van bedrijvigheid in specifieke regio's (Piore & Sabel 1984; Storper 1997).

Anderzijds gaat het bij globalisering om de verandering van lokale en persoonlijke contexten door de toegenomen mogelijkheden van directe wereldspannende communicatie. Deze processen zijn op zijn minst even belangrijk als de economische globalisering. Onze dagelijkse activiteiten worden in toenemende mate beïnvloed door gebeurtenissen aan de andere kant van de aarde. Lokale leefstijlen kunnen een wereldwijde invloed hebben (Giddens 1994: 5). De overgang naar de eenentwintigste eeuw – Y2K – was een 'global event'. De nieuwszender CNN die zich profileert als wereldomroep is symbolisch voor deze ontwikkeling. Castells (1996) spreekt met het oog op deze ontwikkeling van de totstandkoming van een netwerksamenleving. In deze samenleving worden de sociale, economische en culturele structuren niet meer bepaald door het gedeelde gebruik van een bepaalde ruimte, maar door de verbindingen die een individuele actor (bedrijf, persoon of instelling) heeft met plekken, personen of activiteiten elders (WRR 1998: 94). Niet nabijheid maar relaties worden met andere woorden bepalend. Op deze manier heeft het globaliseringsproces invloed op de verandering van identiteiten en het wegvallen van tradities.

Individualisering is de derde opvallende maatschappelijke ontwikkeling. Waar bij het inzetten van de industriële modernisering identiteiten in vergaande mate werd bepaald door de sociale groep – zuil of klasse – waartoe individuen behoorden, daar spelen groepen een steeds minder bepalende rol voor de identiteit van mensen. Een belangrijke oorzaak van deze ontwikkeling is dat er een minder directe relatie bestaat tussen de plaats die mensen innemen in het arbeidsproces en hun leefstijl en leefwereld (Beck 1997: 26-27). Situatiedefinities en individuele belangen raken steeds sterker gedifferentieerd. Het gevolg van deze ontwikkeling is dat sociale klassen steeds meer wegvallen als motor achter stabiele en grootschalige groepsbelangen. "The classical conflict pattern of modernity, the conflict between more or less stable interest groups, gives way to a theme-centred *vagrant hostility* oriented according to mass-media publicity" (Lau, geciteerd door Beck 1997: 27). Deze ontwikkeling heeft enerzijds tot gevolg dat een sterke differentiatie van identiteiten plaatsvindt die mede afhankelijk is van de diverse organisaties waartoe het individu toegang heeft. Het individu gaat steeds reflexiever met de eigen identiteit om (Beck 1994: 15). "The self becomes a reflective project", aldus Giddens (1994: 81-83). Anderzijds heeft deze ontwikkeling tot gevolg dat tradities minder bepalend zijn voor het handelen van individuen.

Deze drie processen typeren de belangrijkste factoren achter de voortgaande modernisering. Met deze processen is de maatschappelijke complexiteit sterk toegenomen. De grotere sociale differentiatie zorgt er voor dat de koppeling tussen belangentegenstellingen en relatief duurzame sociale groepen wordt verbroken. Oude vormen van conflictoplossing die zijn gebaseerd op duidelijke en stabiele groepen en hun belangen werken hierdoor niet meer. De band tussen elites en achterban is ernstig verzwakt. Waar ‘Vadertje Drees’ vroeger namens de arbeiders sprak daar is zo’n vertegenwoordiging nu minder vanzelfsprekend. Deze ontwikkeling valt samen met het wegvallen van corporatistische arrangementen.⁸ Het betekent dat belangenbehartiging moet plaatsvinden tussen meer groepen met elk verschillende identiteiten en culturele veronderstellingen (Habermas 1996: 25). Traditionele gemeenschappelijke achtergronden krijgen een minder belangrijke rol. De politieke partijen zijn hierdoor minder in staat grote groepen met betrekking tot verschillende onderwerpen aan zich te binden. Tijdelijke coalities tussen verschillende belangengroepen met betrekking tot specifieke onderwerpen worden belangrijker (Beck 1992: 101). De opkomst van single-issue partijen bevestigt deze ontwikkeling. Politiek wordt een strijd tussen vaak tijdelijke belangengroepen om het definiëren van problemen.

Waar zo enerzijds een toenemende pluriformiteit van maatschappelijke belangen en identiteiten ontstaat en de mogelijkheden voor sociale integratie afnemen, daar verandert anderzijds onder invloed van globalisering en nieuwe technologieën ook de aard van de problemen. De invloed van de nationale arrangementen op de nu internationale ontwikkelingen wordt ter discussie gesteld (Sassen 1996; Castells 1997: 243-308; Weiss 1998). “State sovereignty, nation-based citizenship, the institutional apparatus in charge of regulating the economy, such as central banks and monetary policies – all of these institutions are being destabilized and even transformed as a result of globalization and the new technologies” (Sassen 1996: xi-xii). De liberale democratie die georganiseerd is op het niveau van de natiestaten heeft steeds minder mogelijkheden om de vragen van de geëmancipeerde burgers in een mondiale wereld adequaat te beantwoorden (Van der Pot e.a. 1995: 124; Giddens 1994: 10). De mogelijkheden voor het bereiken van solidariteit nemen af. De greep van de overheid op maatschappelijke risico’s van moderne technologieën vermindert. De manier waarop over deze onderwerpen wordt beslist roept vraagtekens op (Beck 1997). De veronderstellingen die aan de organisatorische blik ten grondslag liggen passen steeds minder bij de huidige maatschappij. Het is niet verwonderlijk dat de maatschappelijke ontwikkeling heeft geleid tot een groeiende onvrede over het functioneren van de organiserende overheid.

2.6 DE ORGANISERENDE OVERHEID IN OPSPRAAK

Sinds het midden van de jaren zestig heeft de maatschappelijke modernisering geleid tot enorme culturele en politiek-economische veranderingen. De eerste tekenen van deze omslag zijn in de loop van de jaren zestig in de maatschappijkritiek van verschillende culturele tegenbewegingen terug te zien. Het kristalli-

seerde uit in de mondiale culturele revolutie waarvoor het jaar 1968 symbool staat. Deze revolutie ging gepaard met de ontwikkeling van een nieuw-linkse politiek, een antiautoritaire houding, nieuwe gewoonten in muziek, kleding en taal en een kritiek op het alledaagse burgerlijke leven (Harvey 1989: 38). Het door Condorcet uitgedrukte vooruitgangsgeloof dat met de Verlichting het westerse denken was gaan beheersen en het bijpassende vertrouwen in de wetenschap werd bekritiseerd. Het onderdrukkende karakter van het wetenschappelijk gegronde ‘rationele’ overheidsoptreden werd steeds vaker op de hak genomen. Het Westerse rationalisme bracht niet de idealen van redelijkheid, vrijheid, rechtvaardigheid en waardigheid, maar veroorzaakte uitputting van de natuur, uitbuiting van de mensen, verval van universele waarden van moraal en recht, totalitarisme en massadestructie. De wetenschap werd vanuit neomarxistische kringen aangewezen als ideologisch wapen dat is gericht op het in stand houden van het kapitalistisch systeem.⁹ Het moderne project van de Verlichting had gefaald. Dit project leidde in dienst van het kapitalisme tot grootschalige en uniforme oplossingen en had geen oog voor de concrete omstandigheden in de leefomgeving. Tegenbewegingen benadrukten daarom het belang van een kleinschalige aanpak.

Deze culturele omslag die in de jaren zestig begon en zich sindsdien heeft voortgezet heeft grote gevolgen gehad voor het openbaar bestuur. In de jaren zeventig groeide de kritiek op het autoritaire en hiërarchische bestuur van de organiserende overheid. Over de noodzaak van overheidsoptreden was men het oorspronkelijk niet oneens. De bevolking was gewend geraakt aan de veelheid van taken, voorzieningen en functies van de overheid. De manier waarop deze taken werden vervuld moest echter veranderen. Deze wens uitte zich in een roep om ‘inspraak’, ‘democratisering’ en ‘openbaarheid’ (Van der Pot e.a. 1995: 538). In plaats van de grootschalige en uniforme oplossingen van het westerse rationalisme werd gepleit voor een gedifferentieerde benadering die zoekt naar lokale kennis en lokale oplossingen (Schatzki 1996: 5-6). Van verschillende kanten werd bijvoorbeeld kritiek geleverd op grootschalige modernistische bouwprojecten waarmee in verschillende steden de woningnood te lijf werd gegaan. Die aanpak werd vervangen door een gezamenlijke aanpak tussen overheid en buurt waarin het oplossen van de problemen van de buurtbewoners voorop stond. Deze opkomst van het ‘Bouwen voor de Buurt’ vormt een goed voorbeeld van de manier waarop de politieke praktijk sinds de jaren zestig is veranderd.

De eisen van de bevolking voor democratisering en participatie werden in de loop van de jaren zeventig ingewilligd. Het overheidsoptreden werd met het toenemende aantal wensen en de teruglopende maatschappelijke overeenstemming over doelstellingen echter steeds minder effectief. Die teruglopende effectiviteit werd nog versterkt door het toenemende globale karakter van een groot aantal maatschappelijke problemen. Oorspronkelijk werd de teruglopende effectiviteit van het overheidsoptreden gezien als een organisatorisch probleem. Vooral de gebrekkige samenhang van het overheidsbeleid werd bekritiseerd. Met een toenemende planmatigheid en met de coördinatie van plannen werd dit probleem

aangepakt. Er werden verschillende commissies ingesteld die de overheid adviseerden over bestuurlijke reorganisaties. De pogingen kregen een hoogtepunt met de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. Deze commissie zag de weg uit het bestuurlijk moeras in een reorganisatie van het bestuurlijk en ambtelijk apparaat en verwachtte dat een sterkere concentratie en coördinatie van bevoegdheden en activiteiten tot een herstel van de effectiviteit en slagvaardigheid van de overheid zouden leiden (Van der Pot e.a. 1995: 538). Het gebrekkige succes om de problemen aan te pakken en een veranderende theorie leidden echter al spoedig tot groeiende twijfels over de voorgestelde organisatorische oplossingen. De problemen van de verzorgingsstaat hadden wellicht toch een fundamenteelere oorzaak.

Aan het einde van de jaren zeventig werd de kritiek op de arrangementen van de verzorgingsstaat luider. De nationale overheid had geen greep meer op de steeds gedifferentieerdere samenleving en kon de grensoverschrijdende problemen niet oplossen. De kennis om de rol van stuurman te vervullen op het steeds complexere staatschip ontbrak en dit schip liet zich bovendien niet sturen. De strategieën van de overheid lokten maatschappelijke tegenstrategieën uit. Het schip van staat bleek bovendien een vloot van schepen. De teruglopende effectiviteit van de maatregelen van de overheid leidde tot een groeiende ontevredenheid over het overheidsoptreden. Net als in andere landen raakte de verzorgingsstaat in Nederland in een crisis. Over deze crisis is veel geschreven (Van Doorn & Schuyt 1978; De Beus & Van Doorn 1984). De problemen van de verzorgingsstaat werden in deze literatuur niet langer als organisatorische problemen bekeken. In plaats daarvan werd de centrale positie van de overheid in de maatschappij bekritiseerd en verschoof de aandacht naar de herordening van de betrekkingen tussen staat en samenleving (Van der Pot e.a. 1995: 538). Wellicht was het onder de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden niet mogelijk dat de overheid als stuurman het schip van staat in de goede richting loodst. Nieuwe oplossingen voor de problemen van de organiserende overheid zoals 'deregulering' en 'privatisering' leidden dan ook tot een kleinere overheidsinvloed. Voor het eerst sinds lang werd in de jaren tachtig gebroken met de trend van de toenemende overheidszorg (Kreukels & Simonis 1988: 21).

En op dat punt bevindt het denken over overheid en samenleving zich op dit moment feitelijk nog. Het besef van de grenzen van de organiserende overheid is gegroeid. Tegelijkertijd is men het er over eens dat nieuwe maatschappelijke problemen zoals milieuverontreiniging en maatschappelijke segregatie vragen om een blijvend overheidsoptreden (Giddens 1994: 10; Beck 1997: 110). De vraag doet zich voor hoe onder de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden, en in het licht van de milieuproblemen en de kosten die daarmee zijn verbonden, de meest essentiële verworvenheden van de verzorgingsstaat kunnen worden behouden (Van der Pot e.a. 1995: 538). Het beantwoorden van die vraag betekent dat de oorzaken van de teruglopende effectiviteit van het overheidsoptreden goed in beeld moeten komen. Die constatering richt de aandacht op de tekortkomingen van de organisatorische blik als basis voor het optreden van de overheid

in de huidige maatschappij. De crisis van de verzorgingsstaat blijkt een crisis te zijn van de organiserende overheid die in de snel veranderende en gedifferentieerde samenleving en steeds mondiale wereld onvoldoende functioneert. Door maatschappelijke ontwikkeling is de functionalistische en naturalistische sociale theorie die ten grondslag ligt aan de eenzijdige organisatorische blik van de organiserende overheid ontoereikend geworden. Een analyse van een adequatere sociale theorie moet aan de basis staan van een aangepaste argumentatie over de positionering van de overheid in de huidige dynamische en gedifferentieerde maatschappij.

NOTEN

- 1 Deze opvatting was lange tijd gebruikelijk: “The ideal has long been cherished that the advancement of science, and of scientific knowledge of social and political phenomena, must bring progress toward ideals and social goals accepted by reasonable human beings” (Bernstein 1976: 52).
- 2 Een historische gebeurtenis laat zien hoe snel de grenzen van deze overtuiging duidelijk werden. In 1755 vond tijdens Allerheiligen een zware aardbeving in Lissabon plaats. Voltaire – een van de voorvechters van de Verlichting – was ontzet. Hij liet *Candide* – de hoofdpersoon van zijn gelijknamige meesterwerk – naar de verwoeste stad trekken. Voltaire werd zo de grote criticaster van de arrogantie van de maakbare wereld (Volkskrant Magazine, 2 oktober 1999: 8)
- 3 Luhmann (1984) wijst recent met zijn autopoiesetheorie weer op deze geslotenheid van subsystemen. Zie Habermas (1996: 42-56) voor een kritiek.
- 4 Zie Geelhoed (1983: 6-9). Salet (1994: 89-135) analyseert de verhouding tussen ‘sturing’ en ‘ordening’ uitvoerig. Eerder bestudeerde de WRR met dit begrippenpaar verschillende beleidsterreinen.
- 5 Zie De Swaan (1989) over deze veranderende balans tussen staat en samenleving.
- 6 Zijderveld (1973b: 13-14) wijst ook op deze combinatie van functionalisme en een kwantitatieve operationalistische methodologie als grondslag voor de ‘moderne’ Amerikaanse sociologie.
- 7 Bernstein (1976: 3-54) presenteert deze opvatting onder de noemer ‘empirical theory’. Zie Habermas (1967: 74-89) voor de verbinding tussen Parsons’ structureel-functionalisme en de empirisch-analytische onderzoeksmethodologie.
- 8 Het Nederlandse ‘wonder’ van het poldermodel laat overigens een opvallende uitzondering op deze algemene schets zien (Visser & Hemerijck 1998).
- 9 Zie Nauta red. (1975) en Kunneman red. (1978) voor een overzicht van deze discussie.

3 OVERHEID EN MAATSCHAPPIJ

“Social theory has the task of providing conceptions of the nature of human social activity and of the human agent which can be placed in the service of empirical work” (Giddens 1984: xvii). Uitspraken over de werkelijkheid zijn met andere woorden gebaseerd op een sociale theorie. Zo ook uitspraken over de overheid. De uitbouw van de organiserende overheid bleek bijvoorbeeld verbonden met een functionalistische en naturalistische theorie. Deze theorie past niet meer bij de huidige maatschappij. De orthodoxe consensus ziet de maatschappij te veel als een samenhangend geheel, geeft de overheid een te centrale plaats, heeft onvoldoende aandacht voor het doelgerichte handelen van andere maatschappelijke actoren en onderkent ten onrechte niet het geconstrueerde karakter van de werkelijkheid. Een adequate reactie op de tekortkomingen van de organiserende overheid vraagt daarom om een aangepaste theorie. Die is voorhanden. In lijn met de kritiek op de orthodoxe consensus is sinds de jaren zestig een toenemende aandacht te zien voor handelingsgerichte benaderingen zoals de speltheorie en de rationele keuzetheorie. Auteurs als Habermas en Giddens wijzen er op dat deze benaderingen wel aandacht moeten besteden aan de institutionele dimensie van sociaal gedrag en maatschappelijk functioneren. Die constatering is voor een correctie van een eenzijdige organisatorische blik op de organiserende overheid interessant. Ik verduidelijk dat in dit hoofdstuk aan de hand van de praktijktheorie van Giddens.

De praktijktheoretische invalshoek berust op de constatering dat noch de maatschappij als geheel noch de actoren die hierin doelgericht opereren als beginpunt van een sociale analyse kunnen worden gekozen. Maatschappij én actor worden volgens deze theorie namelijk geconstitueerd in interacties. De praktijktheoretische invalshoek kiest daarom *sociale praktijken* waarin actoren en maatschappijen tot stand komen als analytisch beginpunt. In Giddens' termen zijn mensen doelgericht en reflexief maar is hun handelen tegelijkertijd ingebed in sociale structuren die met dit handelen worden gereproduceerd of gewijzigd. De vertaling van dit uitgangspunt naar het optreden van de overheid betekent dat planning en beleid worden bestudeerd als een verzameling sociale praktijken die zijn gericht op het beïnvloeden van maatschappelijke praktijken. Dit laat enerzijds zien dat bij een analyse van het overheidsoptreden altijd de relaties tussen beleidspraktijken en maatschappelijke praktijken centraal moeten staan. Anderzijds wordt duidelijk dat het handelen binnen beleidspraktijken en maatschappelijke praktijken kan institutionaliseren. Argumentaties over nieuwe beleidspraktijken moeten met beide constatering rekening houden. De praktijktheorie biedt zo als alternatief voor de sociale theorie van de orthodoxe consensus een bijdetijds theoretisch kader waarmee de nieuwe rol van de overheid in de veranderde maatschappij kan worden geanalyseerd.

Ik werk dit praktijktheoretische kader in negen paragrafen uit. Paragraaf 3.1 schetst de toenemende kritiek op de orthodoxe consensus. Vervolgens bespreek

ik in paragraaf 3.2 de praktijktheorie van Anthony Giddens. In de drie volgende paragrafen staan verschillende analytisch te scheiden dimensies van praktijken centraal. Paragraaf 3.3 verduidelijkt de inbedding van communicatie in betekenis-kaders. In paragraaf 3.4 krijgt de wisselwerking tussen machtsuitoefening en dominantie aandacht. En paragraaf 3.5 laat zien hoe de sanctionering van normen specifieke vormen van legitimatie veronderstelt en bevestigt. In paragraaf 3.6 vertaal ik dit algemene kader naar het overheidsoptreden. De overheidsorganisatie wordt bekeken als een samenstel van beleidspraktijken van waaruit maatschappelijke praktijken worden beïnvloed. De kenmerken van maatschappelijke praktijken bepalen mede het succes van de overheid. In paragraaf 3.7 wordt aan de hand van Hajers discours-theorie duidelijk dat de totstandkoming van beleidspraktijken het resultaat is van de institutionalisering van discourses. Deze theorie sluit aan bij Giddens' uitgangspunten en biedt handvaten om een argumentatie over nieuwe beleidspraktijken te analyseren. Met dit kader reconstrueer ik in paragraaf 3.8 de tekortkomingen van de organiserende overheid in de huidige maatschappij. Paragraaf 3.9 sluit af met een aantal voorwaarden voor een reactie op deze tekortkomingen. Aan de hand van deze voorwaarden commentarieer ik in hoofdstuk vier de reacties van de nieuwe planningtheorie op de problemen van de organiserende overheid.

3.1 WIJZIGINGEN IN DE SOCIALE THEORIE

De uitbouw van de organiserende overheid was zoals in het vorige hoofdstuk bleek gebaseerd op de sociale theorie van de orthodoxe consensus. De eensgezindheid over deze functionalistische en naturalistische theorie verdween in de loop van de jaren zestig. De kritiek was oorspronkelijk vooral gericht op de methode van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. De epistemologische en methodologische uitgangspunten van de orthodoxe consensus – samengevat als de empirisch-analytische onderzoeks-aanpak – werden hierbij bekritiseerd.¹ Er werd bijvoorbeeld benadrukt dat in tegenstelling tot de verwachtingen geen theoretische systemen tot stand waren gekomen zoals in de natuurwetenschappen (Bernstein 1976: 52). Met deze kritiek groeide de aandacht voor alternatieve theoretische perspectieven zoals symbolisch interactionisme, ethnomethodologie, structuralisme, fenomenologie, neomarxisme en kritische theorie. Er ontstond een Babylonische spraakverwarring in de wetenschappelijke wereld.

Aan het einde van de jaren zestig werd deze interne kritiek overstemd door een groeiende maatschappijkritiek (Giddens 1982: 3). Hierbij kwam het maatschappelijk functioneren van de wetenschap onder vuur te liggen. Het karakter van het debat over de uitgangspunten van de orthodoxe consensus veranderde. In plaats van een kennistheoretische discussie kreeg men steeds meer aandacht voor de ontologische basis waarop de verschillende theorieën waren gebaseerd (Giddens 1984: xx; Habermas 1967: xiv). Dit leidde uiteindelijk tot wat Bernstein een “restructuring of social and political theory” heeft genoemd. Bernstein (1976: 225) spreekt hierbij van een “coherence, power, and direction in what initially appear to be diverse and unrelated critiques of mainstream social science and the

naturalistic interpretation of social and political inquiry". Giddens constateert dat deze kritiek heeft geleid tot het wegvallen van de orthodoxe consensus. Inmiddels kristalliseert een aantal gezamenlijke thema's uit als basis voor een nieuwe sociale theorie (Giddens 1984: xvi). In deze theorie staat het doelgerichte en reflexieve karakter van handelen centraal; wordt de fundamentele rol van taal en cognitie benadrukt; en wordt het natuurwetenschappelijke model in de sociale theorie en in de natuurwetenschappen bekritiseerd.

De nieuwe thema's zijn het resultaat van een toenemend besef van de tekortkomingen van de orthodoxe consensus in de huidige dynamische en gedifferentieerde wereld. Met de voortgaande individualisering werd steeds duidelijker dat het functionalisme onvoldoende aandacht besteedt aan het reflexieve en doelgerichte karakter van actoren. Mensen komen in de functionalistische theorie van Parsons bijvoorbeeld te voorschijn als 'cultural dopes' die handelen op grond van geïnternaliseerde sociale conventies. Ze lijken nauwelijks in staat zelfstandig doelgericht en reflexief in te grijpen. Al aan het begin van de jaren zestig leverde Wrong (1961) kritiek op deze "oversocialized conception of man in modern sociology". Toen klassentegenstellingen nog in vergaande mate bepalend waren voor identiteiten – zeker in de Nederlandse omstandigheden van verzuiling en pacificatie – bood de grote-groepenbenadering van het structureel-functionalisme een goede basis voor sociale theorievorming. Door de individualisering begon deze collectivistische benadering echter tekort te schieten. Er werd onvoldoende aandacht besteed aan het bewust handelen van actoren.

Verskillende perspectieven zoals het symbolisch interactionisme, speltheorie en rationele keuzetheorie boden alternatieve aanknopingspunten waarmee mensen wel als reflexieve en doelgericht handelende wezens werden opgevat. Het symbolisch interactionisme gold al tijdens de orthodoxe consensus als microsociologische tegenhanger van het op de maatschappij als geheel gerichte structureel-functionalisme. In het denken over de overheid is na het wegvallen van de orthodoxe consensus echter vooral een groeiende aandacht voor de met elkaar verwante speltheorie, netwerktheorie en rationele keuzetheorie te zien. Mede door het werk van Coleman (1990) is vooral de rationele keuzetheorie de laatste jaren populair (Ritzer 1996: 289). De basiseenheid van deze theorie is de individuele actor die wordt geacht consistente en duurzame preferenties te hebben. Deze 'actoren' kunnen individuen zijn maar ook organisaties. De maatschappelijke ontwikkeling wordt vervolgens geanalyseerd als het resultaat van de interactie tussen de verschillende actoren die hun belangen nastreven. Collectieve patronen worden hier dus verklaard uit de strevingen van actoren. De rationele keuzetheorie is met andere woorden reductionistisch (March & Olsen 1989: 4-5; Weale 1992: 39). De kenmerken van sociale systemen worden bekeken als resultaat van de preferenties van actoren.

Analyses aan de hand van de rationele keuzetheorie zijn interessant voor situaties waarin preferenties en belangen constant zijn en dus als uitgangspunten kunnen gelden. Deze theorie geeft dus een goede verklaring voor sociaal gedrag

in stabiele of langzaam veranderende situaties. Als de algemene maatschappelijke ontwikkeling op langere termijn wordt bekeken dan wordt echter de vraag interessant waar actoren en hun preferenties en belangen vandaan komen (March & Olsen 1989: 6 en 162-166; Schwarz & Thompson 1990: 39-55; De Beus 1991; Hajer 1995: 51 en 59; Scott 1995: 42 en 61; Hendriks 1996: 37-39). Opvallend genoeg wordt die eenzijdigheid de laatste jaren juist vanuit de institutionele theorie gecorrigeerd (March & Olsen 1989; De Beus 1994; Mayntz & Scharpf 1995; Scharpf 1997). Hierbij wordt geconstateerd dat in de rationele keuzetheorie de totstandkoming van actoren en hun preferenties al snel buiten de analyse valt en dus meestal onvoldoende aandacht krijgt. Voor een analyse van de ontwikkeling van overheid en maatschappij is dit een belangrijke tekortkoming. Naast collectieven zijn ook actoren als basiscategorie voor een sociale theorie ontoereikend (Schatzki 1996: 1-18). De behoefte aan een sociaaltheoretisch kader dat recht doet aan het doelgerichte en reflexieve karakter van gedrag maar tegelijkertijd aandacht besteedt aan de institutionele inbedding van dit gedrag wordt hiermee onderstreept.

Een aantal auteurs heeft sinds het begin van de jaren tachtig expliciet aandacht besteed aan de relatie tussen de verschillende structuur- en actorbenaderingen (Ritzer 1996: 390-427). Hun theorievorming biedt een basis voor een adequaat sociaaltheoretisch kader voor de analyse van de overheid in de huidige maatschappij. Naast Habermas vallen hier verschillende theoretici als Bourdieu, Giddens, Lyotard, Taylor en Foucault op die allen 'sociale praktijken' als beginpunt van hun theorievorming kiezen. In deze praktijken vindt de constitutie van zowel het individu als het collectief plaats.² Giddens werkt bijvoorbeeld een praktijktheorie uit waarin het doelgerichte en reflexieve optreden van actoren wordt verbonden met de inbedding van dit handelen in al dan niet duurzame structuren. Deze theorie biedt een goed basisschema om het handelen van actoren binnen maatschappelijke structuren te duiden. Hiermee kan zowel aandacht worden besteed aan interactie als aan de instituties waardoor deze interactie mede bepaald wordt. Daarmee biedt Giddens een basisschema waarop een analyse van de overheid in de huidige maatschappij kan worden gebaseerd. Bovendien besteedt Giddens veel aandacht aan de consequenties van zijn theorie voor ruimtelijke analyses. Ik gebruik Giddens' theorie daarom als beginpunt voor een sociale theorie waarmee de tekortkomingen van de organiserende overheid in de huidige maatschappij kunnen worden verduidelijkt.

3.2 DE PRAKTIJKTHEORIE VAN GIDDENS

De Engelse socioloog Anthony Giddens begint zijn theorievorming rond 1970 op het moment dat de orthodoxe consensus in de sociale theorie verdwijnt. Hij zet zich expliciet af tegen de tot dan dominante functionalistische invalshoek (Giddens 1979: 7). Giddens' voornaamste kritiek is dat het functionalisme evenmin als andere collectivistische benaderingen is gebaseerd op een adequate handelingstheorie. Parsons' handelingsbegrip gaat in feite niet over intentioneel handelende actoren maar over gedrag als het volgen van geïnternaliseerde sociale

regels (Giddens 1976: 119; 1979: 51-52). Giddens constateert echter tegelijkertijd dat verschillende handelingstheorieën een gebrekkige aandacht hebben voor institutionele factoren. Beide benaderingen zijn daarom eenzijdig.³ “Interpretative sociologies (..) are ‘strong on action, but weak on structure’. They see human beings as purposive agents, who are aware of themselves as such and have reasons for what they do; but they have little means of coping with issues which quite rightly bulk large in functionalist and structural approaches – problems of constraint, power and large-scale social organization. This second group of approaches, on the other hand, while ‘strong on structure’, has been ‘weak on action’. Agents are treated as if they were inert and inept – the playthings of forces larger than themselves” (Giddens 1976: 4). Giddens’ structuratietheorie levert kritiek op deze eenzijdigheid van collectivistische en individualistische benaderingen.

Achter de tegenstelling tussen collectivisme en individualisme gaat een klassiek probleem uit de sociale theorie schuil: moeten structuren worden gezien als producten van actoren of is het handelen van die actoren het product van structuren? Met deze vraag is een methodologisch dilemma verbonden: moet kennis over de maatschappij worden gebaseerd op gegevens op het niveau van de individuele actor of op het niveau van de structurele relaties. Giddens (1984: xx) benadrukt dat deze vraag in eerste instantie op ontologisch en niet op epistemologisch niveau moet worden beantwoord. Niet de vraag hoe de werkelijkheid kan worden gekend staat centraal maar de vraag hoe de werkelijkheid is. Hij constateert dat structuren noch actoren kunnen worden opgevat als basisentiteiten waaruit de werkelijkheid is opgebouwd. In plaats daarvan kiest Giddens *sociale praktijken* als basiseenheid. Praktijken zijn er in alle soorten en maten en – belangrijk bij onderzoek naar beleid – bestaan binnen en buiten het politieke systeem. Voorbeelden van praktijken binnen de overheid zijn het opstellen van een beleidsnota en het afgeven van milieuvergunningen. Praktijken buiten de overheid zijn bijvoorbeeld het kiezen van een bedrijfslocatie, het reizen van woning naar werk en het passeren van een stoplicht. Volgens Giddens bestaat de werkelijkheid uit een mozaïek van onderling verbonden, elkaar beïnvloedende en verschuivende praktijken. In deze praktijken worden zowel individu als maatschappij geconstitueerd (Giddens 1984: xxii). Giddens benadrukt dat praktijken in tijd en ruimte verspreid zijn. Ze zijn duurzaam en komen op verschillende plaatsen voor. Deze aandacht voor de ruimtelijke dimensie van praktijken blijkt in de volgende hoofdstukken interessant.

Om het principe van de constitutie van individu en maatschappij in sociale praktijken duidelijk te maken herdefinieert Giddens veelgebruikte begrippen als ‘handelen’, ‘structuur’ en ‘systeem’. In reactie op de structuregeoriënteerde benaderingen benadrukt hij dat mensen doelbewust en reflexief handelen (Giddens 1984: 5-14). De mens volgt dus niet alleen regels maar maakt bewust keuzes, denkt na over zijn handelen en dat van anderen en past het op grond van ervaringen aan. Mensen hebben hierbij in principe altijd de mogelijkheid om zich aan structuren te onttrekken (Giddens 1982: 215-230; 1987: 73-108). In tegen-

stelling tot de meeste actorbenaderingen heeft Giddens tegelijkertijd wel oog voor de onbedoelde gevolgen van het handelen. Giddens vult zijn handelingsbegrip daarom anders in dan veel handelingsfilosofen. Zij stellen handelen gelijk aan doelgericht – intentioneel – handelen. Giddens voegt hieraan toe dat doelgerichte handelingen ook onbedoelde gevolgen hebben, dat mensen volgens routines handelen en dat handelingen onbewust kunnen zijn.

Met een analyse van het bewustzijn werkt Giddens (1984: 7) deze stellingname verder uit. Naast het onbewuste onderscheidt hij een discursief bewustzijn – dat deel van het bewustzijn dat actoren onder woorden kunnen brengen – en een praktisch bewustzijn. Dit praktische bewustzijn bestaat uit die dingen die actoren doen zonder dat ze het kunnen verwoorden en zonder dat het ook verwijst naar onbewuste motieven. In het aldus samengestelde bewustzijn liggen verschillende ‘posities’ besloten die het individu in zijn leven inneemt. Giddens (1984: 84) omschrijft deze posities als “a social identity that carries with it a certain range (however diffusely specified) of prerogatives and obligations that an actor who is accorded that identity (or is an ‘incumbent’ of that position) may activate or carry out: these prerogatives and obligations constitute the role-prescription associated with that position”. Met het positiebegrip wordt zodoende duidelijk dat het individu niet kan worden gescheiden van de ingenomen rol (Schatzki 1996: 7-8; Hajer 1995: 52-53). Het individu neemt in de loop van zijn of haar leven verschillende posities in. Wat het individu en zijn of haar identiteit en belang is, wordt zo geconstitueerd in praktijken.⁴ Daarom kunnen het individu of in het algemeen actoren niet gelden als basisentiteit van de sociale werkelijkheid.

Met deze constatering verschuift Giddens’ aandacht naar collectivistische benaderingen. Hij benadrukt dat een sociale analyse aandacht moet besteden aan de kaders waarbinnen actoren handelen. In het functionalisme en structuralisme gebeurt dat aan de hand van de begrippen ‘structuur’ en ‘systeem’. Deze begrippen worden door elkaar gebruikt. Er is echter sprake van twee soorten begrippen (Giddens 1982: 32-36). In de functionalistische literatuur wordt aan de hand van organische metaforen vooral gewezen op zichtbare patronen van samenhangende relaties. Verschillende actoren met relaties vormen hier een systeem of structuur. Het gaat dus om de verhouding tussen deel en geheel en om de manier waarop het geheel zichzelf in stand houdt door de delen te beïnvloeden. In de structuralistische literatuur wordt met structuur of systeem verwezen naar iets anders. Hier gaat het om de reproductie van regels in praktijken. Taal wordt hiervoor vaak als voorbeeld gebruikt. Bij het doen van een uitspraak maakt men om begrijpelijk te zijn gebruik van de regels van een taal. Die regels worden hierbij herbevestigd of aangepast. De concrete uitspraak wordt dan op een specifieke plaats en tijdstip gedaan maar de regels hebben alleen een virtueel bestaan. Het structuralistische structuurbegrip wijst op deze virtuele eigenschappen van praktijken.

Giddens stelt nu dat beide begrippen voor een sociale analyse belangrijk zijn. Hij maakt daarom een onderscheid tussen de begrippen ‘structuur’ en ‘systeem’.

Giddens (1979: 66) omschrijft systemen als “reproduced relations between actors or collectivities, organised as regular social practices”. Voorbeelden van systemen zijn een organisatie, een planningstelsel, de economie of de politiek. Dit begrip sluit dus aan bij de functionalistische theorievorming. Systemen hebben een feitelijk bestaan. Het zijn zichtbare sociale relaties. Ze zijn opgebouwd uit sociale praktijken. Giddens (1992: 303) verduidelijkt dat er verschillende typen systemen zijn: netwerken, groepen, associaties, organisaties, sociale bewegingen. De samenhang tussen praktijken is hierbij steeds het onderscheidend criterium. In tegenstelling tot systemen hebben structuren geen feitelijk bestaan. Giddens (ibid) omschrijft structuren als “rules and resources, organised as properties of social systems. Structures only exists as ‘structural properties’” (Giddens 1979: 66). Dit structuurbegrip is verwant met de structuralistische literatuur. Structuren bestaan alleen als eigenschappen van systemen en praktijken. De gemeenschappelijke structuurkenmerken van systemen noemt Giddens ‘structurele eigenschappen’ (*structural properties*). De constatering dat maatschappijen bestaan uit systemen van samenhangende praktijken die structurele eigenschappen hebben maakt duidelijk dat de maatschappij evenmin als de actor het fundament kan zijn van sociale analyses. Naast actoren worden ook maatschappijen in praktijken geconstitueerd.

Nadat Giddens de begrippen handelen, structuur en systeem op deze manier opnieuw heeft ingevuld, verduidelijkt hij dat structuren en actoren met elkaar zijn verbonden in sociale praktijken. Sociale praktijken – en dus ook systemen als gerelateerde praktijken – staan in het draaipunt van deze verbinding tussen structuren en actoren. De verspreiding van praktijken in tijd en ruimte wordt mogelijk doordat structuren tijdens het handelen – onbedoeld – worden gereproduceerd of veranderd. Dit handelen is bovendien op zijn beurt slechts mogelijk door structuren en wordt ook door structuren beperkt. Giddens brengt met deze nadruk op de onderlinge verbondenheid van structuur en handelen het door hem bekritiseerde onderscheid tussen beiden terug tot een twee-eenheid. Actoren handelen doelbewust maar reproduceren daarbij ongemerkt structuren. Structuren beïnvloeden het gedrag van actoren maar worden tegelijkertijd ook gereproduceerd of gewijzigd. Structuur en handelen zijn zodoende onderling verbonden. Er is geen sprake van twee afzonderlijke en elkaar uitsluitende entiteiten maar er is een dualiteit. “By the duality of structure I mean that social structure is both constituted by human agency and yet is at the same time the very medium of this constitution” (Giddens 1976: 128). Structuur is middel en resultaat van handelen.

Giddens werkt deze basisgedachte van de dualiteit van structuur aan de hand van een aantal analytische verschillen verder uit (figuur 3.1). Structurering vindt daarbij zowel plaats bij de productie en reproductie van zingeving in communicatie, bij de productie en reproductie van legitimatie bij het opleggen van sancties en bij de productie en reproductie van dominantie bij de uitoefening van macht (zie verder paragrafen 3.3, 3.4 en 3.5). Hierbij wordt het bewuste handelen van actoren gekoppeld aan de structurele kenmerken van sociale praktijken

middels de in het schema genoemde modaliteiten. Deze modaliteiten bestaan uit regels – codes die betekenisaders en normen bepalen – en middelen die zijn verbonden met praktijken. Giddens benadrukt dat de drie dimensies alleen analytisch kunnen worden gescheiden. Vormen van zingeving moeten altijd worden bestudeerd in samenhang met vormen van legitimatie en dominantie (Giddens 1984: 31). Zingeving, legitimatie en dominantie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dit blijkt vooral wanneer wordt gediscussieerd over de aard van de werkelijkheid (Giddens 1984: 29). Die vraag blijkt juist bij beleidsprocessen belangrijk.

Figuur 3.1 De dualiteit van structuur



Bron: Giddens (1984: 29; vertaling B.W.).

Giddens (1984: xviii-xx) constateert dat zijn structuratietheorie geen empirische theorie is die feitelijke causale generalisaties bevat. De ‘mate’ waarin het handelen met andere woorden wordt bepaald door structuren of structuren worden bepaald door handelende actoren moet in een empirisch onderzoek worden bekeken. Het is mogelijk dat structuren steeds veranderen waardoor het doelgerichte handelen van actoren slechts in beperkte mate is voorgestructureerd. Structuren kunnen echter ook zeer langdurig en op zeer veel verschillende plaatsen tegelijk praktijken organiseren en zodoende zeer langdurig invloed hebben op het handelen. Giddens stelt dat in dat laatste geval sprake is van instituties. “The most deeply layered practices constitutive of social systems in each of these senses are *institutions*” (Giddens 1979: 64-65). Institutionaliserings is dan dus het proces van duurzaam worden van praktijken – een proces waarbij de structuren die zorgen voor de reproductie van praktijken minder veranderen. Dit impliceert ten eerste dat Giddens een empirisch institutiebegrip hanteert. Instituties moeten altijd in relatie tot de praktijken waarin ze bestaan worden geanalyseerd (Giddens 1979: 113). Giddens theorie is dus een institutionele theorie.⁵ Ten tweede wordt duidelijk dat Giddens (1979: 96) een onderscheid maakt tussen organisaties en instituties. Organisaties zijn specifieke systemen en hebben een reëel bestaan. Instituties zijn praktijken die langdurig door dezelfde structuren worden gestructureerd. Het onderscheid tussen beide blijkt in het vervolg zeer belangrijk.

Giddens’ theorievorming heeft zoals gezegd in eerste instantie een ontologische invalshoek (Giddens 1984: xvii; Soja 1989: 145-146). Wel koppelt hij zijn onto-

logische positionering aan vormen van sociaal-wetenschappelijk onderzoek (Giddens 1979: 80-81; 1984: 281-354). Hij maakt hierbij een onderscheid tussen twee manieren waarop systeemeigenschappen kunnen worden onderzocht – institutionele analyse en de analyse van strategisch handelen. Bij een analyse van strategisch handelen worden praktijken en systemen gezien als het resultaat van doelbewust handelende actoren die daarbij gebruik maken van structuren. De actoren en structuren worden opgevat als gegeven. Deze invalshoek komt overeen met de in paragraaf 1.4 gepresenteerde organisatorische blik. Bij een institutionele analyse worden structuren opgevat als eigenschappen van sociale systemen die steeds worden gereproduceerd. Naast institutionalisering onderscheidt Giddens dus een institutioneel perspectief. In dit perspectief wordt het doelbewuste handelen van actoren tussen haakjes geplaatst. Dit perspectief komt overeen met de in paragraaf 1.4 gepresenteerde institutionele blik. Met dit onderscheid tussen twee perspectieven komt het onderscheid tussen de individualistische en collectivistische invalshoek terug. Er is nu echter duidelijk dat beide vormen van onderzoek twee kanten zijn van dezelfde medaille. Ze komen niet voort uit een ontologische tegenstelling maar zijn het resultaat van een methodologisch onderscheid. Met zijn structuratietheorie biedt Giddens zodoende naast een ontologisch kader ook een epistemologische uitwerking van manieren waarop praktijken kunnen worden onderzocht. Dit kader kan goed dienen als sociaal-theoretisch basisschema. Hiermee kunnen de organisatorische en institutionele blik naast elkaar worden geplaatst. Ik verduidelijk de implicaties van dit schema verder door in de komende drie paragrafen de drie analytisch gescheiden dimensies van structuratie na te lopen.

3.3 COMMUNICATIE EN ZINGEVING

Giddens werkt het algemene idee van de dualiteit van structuur zoals gezegd aan de hand van een analytisch onderscheid tussen drie dimensies uit. De eerste dimensie heeft betrekking op de productie en reproductie van zingeving in communicatie. Betekeniskaders zijn de modaliteit waarlangs deze wisselwerking tussen zingeving en communicatie plaatsvindt. Al dan niet duurzame vormen van zingeving bepalen in deze visie – die aansluit bij de in paragraaf 1.3 gepresenteerde constructivistische werkelijkheidsopvatting – vanuit welke constructie van de werkelijkheid actoren met elkaar communiceren. In verschillende actor-benaderingen zoals het symbolisch interactionisme en de ethnomethodologie kreeg de manier waarop actoren de werkelijkheid construeren eerder al aandacht. In het ‘mainstream’ onderzoek ten tijde van de orthodoxe consensus was hiervan echter weinig terug te zien. De naturalistische veronderstelling dat de sociale werkelijkheid op eenzelfde manier kan en moet worden onderzocht als de natuur was richtinggevend. Het uitgangspunt was dat een onderscheid kan en moet worden gemaakt tussen een kennend subject en onafhankelijk daarvan bestaande te kennen objecten (par. 2.3). De sociale wetenschappen waren erop gericht om de aard van deze objecten te beschrijven middels generalisaties over verbanden tussen ‘juist’ gedefinieerde variabelen. De waarheid van een uitspraak werd afhankelijk geacht van de mate van overeenstemming van die uitspraak met de extern

gedachte werkelijkheid. Volgens deze *correspondentiethorie* van de waarheid wordt de inhoud van onze kennis dus bepaald door de objecten die worden bestudeerd. Er wordt verondersteld dat objecten een ‘substantive core’ hebben die de aard der dingen bepaalt (Schwarz & Thompson 1990: 137). Mede door de successen van de natuurwetenschap had deze opvatting veel aanhang.

Giddens’ structuratiethorie impliceert een breuk met deze naturalistische stellingname. In plaats van een realistische komt een constructivistische werkelijkheidsopvatting.⁶ Een realistische benadering veronderstelt ten onrechte dat dingen in de ‘werkelijkheid’ een ‘substantive core’ hebben die los van de waarnemer kan worden beschreven. Daarbij wordt over het hoofd gezien dat kennis altijd verbonden is met een vooraf symbolisch gestructureerde taal van waaruit de werkelijkheid wordt benoemd (Hajer 1995: 16). Deze constatering impliceert een overgang van een ‘substantive core assumption’ naar een ‘plural definitions assumption’ (Schwarz & Thompson 1990: 137). Goodman (1978) spreekt in dit verband van verschillende ‘ways of worldmaking’. Bij deze omslag heeft de cognitieve revolutie in de sociale psychologie een belangrijke rol gespeeld (Bruner 1986: 94; Scott 1995: 22-24). Het stimulus-respons model werd door deze revolutie aangevuld met aandacht voor de actieve rol van de denkende mens. Hierbij werd de geest door velen opgevat als een soort computer die inkomende informatie registreerde en bewerkte voordat een reactie werd gegeven (Markus & Zajonc 1985: 141). De mens gebruikt met andere woorden betekenis-kaders (*schemes, frames*) als modaliteiten om de externe data te interpreteren en handelt pas daarna. De begrippen waarmee de werkelijkheid wordt verwoord krijgen hierdoor een centrale plaats. Taal geeft niet simpel de externe werkelijkheid weer, maar construeert die werkelijkheid. Grace (1987) noemt dit de ‘reality-construction view of language’.

Door de wetenschappelijke aandacht voor taal bij de constructie van werkelijkheden is zowel de natuurwetenschap als de sociale wetenschap van karakter veranderd. Bernstein (1983: xiv) constateert dat op beide wetenschapsgebieden hernieuwd aandacht wordt gegeven aan de hermeneutische dimensie van wetenschap. Het kristallisatiepunt van die verandering ligt in de Britse subdiscipline van de ‘the sociology of scientific knowledge’ (SSK).⁷ Met de SSK kreeg men aandacht voor de *inhoud* van wetenschappelijke kennis (Callon 1980: 197).⁸ De SSK wilde deze inhoud sociologisch verklaren.⁹ Collins (1983: 267) vat deze doelstelling goed samen: “Inquiry based in this program concerns how certain views about the physical and mathematical world come to count as correct within a society, rather than how a society can be arranged so that truth will emerge.” In de SSK staat dus de vraag centraal wat als wetenschappelijke kennis wordt geaccepteerd en hoe dit komt. Het uitgangspunt is dat de inhoud van wetenschappelijke kennis niet wordt bepaald door ‘de natuur’ maar voor een groot deel of zelfs geheel door sociale factoren. De *correspondentiethorie* van de waarheid wordt met andere woorden afgewezen (De Vries 1995: 85-93). De mens ‘ontdekt’ niet maar ‘creëert’ kennis.

Binnen deze constructivistische stellingname kunnen radicale en gematigde varianten worden onderscheiden (Sismondo 1993; Hagendijk 1996). Volgens de gematigde variant wordt benadrukt dat we niet van de wereld kunnen maken wat we willen. Het object heeft met andere woorden invloed op de inhoud van werkelijkheidsconstructies. De juistheid en geloofwaardigheid van een constructie kan desalniettemin niet worden gebaseerd op een overeenkomst met ‘de werkelijkheid’ maar wordt door sociale factoren bepaald. Het gematigde constructivisme benadrukt dus dat de werkelijkheid wordt geconstrueerd maar stelt niet dat dit constructieproces geen restricties kent. Het impliceert niet dat we niets kunnen weten, maar wel dat we de werkelijkheid niet volledig kunnen kennen zoals hij is. Volgens deze benadering bepalen onze instituties welke beschrijvingen van de werkelijkheid we geloofwaardig vinden en welke niet (Schwarz & Thompson 1990: 11). Constructivisten bekijken vanuit een kennissociologische invalshoek hoe het sociale proces van de constructie van de werkelijkheid verloopt (Berger & Luckmann 1966). Er wordt bekeken hoe in de interactie tussen mensen en dingen werkelijkheidsconstructies tot stand komen en in stand worden gehouden. Discursieve processen krijgen hierbij veel aandacht. Deze aanpak past bij Giddens’ keuze om sociale praktijken als startpunt van zijn analyse te kiezen. Kennis komt in sociale praktijken tot stand en is het product van sociale processen. Hierbij worden vormen van zingeving duurzaam en raken ze verspreid over de ruimte. Deze zingeving komt tot uitdrukking in interpretatiekaders die de interactie in praktijken structureren.

Als praktijken als uitgangspunt van de sociale werkelijkheid worden gekozen en ware kennis niet het resultaat is van overeenstemming met de vooraf gegeven werkelijkheid dan rijst de vraag waar werkelijkheidsconstructies vandaan komen. Met Giddens’ theorie wordt duidelijk dat werkelijkheidsconstructies historisch zijn ontstaan. De kennis van de wereld is voorgestructureerd doordat specifieke vormen van zingeving – die overigens zijn verbonden met vormen van dominantie en legitimatie – worden gereproduceerd. Of zoals Harré & Krausz (1996: 222) zeggen: “We do not start in the beginning; we start in the middle.” In de loop van ons leven leren we ons door socialisatie bewegen in verschillende praktijken (Berger & Luckmann 1966: 149-183; Giddens 1979: 120-130). Met die praktijken zijn duurzame vormen van zingeving verbonden die het handelen mede bepalen. Zingeving heeft dus een institutionele component (March & Olsen 1989: 39-52). Daarmee is niet gezegd dat betekenissen vastliggen (Scott 1995: 24 en 41). Actoren zijn doelgericht bezig met het (her)construeren van werkelijkheden. Dit doelgerichte gedrag speelt bij de wijziging van betekenissen een belangrijke rol. Tegelijkertijd is communicatie ingebed in praktijken die mede betekenissen en belangen bepalen. Met Giddens wordt dus duidelijk dat communicatie enerzijds een interactief proces is waarbij doelgerichte actoren tot overeenstemming komen terwijl vormen van zingeving anderzijds besloten liggen in praktijken en dus vooraf gaan aan communicatie. Er zijn dus zoals gezegd twee soorten onderzoek mogelijk – vanuit een institutionele en een organisatorische blik – en beide verdienen aandacht.

3.4 MACHT EN DOMINANTIE

Een tweede dimensie van de productie en reproductie van structuren in praktijken heeft betrekking op de inzet van middelen ('facilities' of 'resources'). Giddens (1979: 88-94; 256-262) constateert dat in de zeer omvangrijke literatuur over het machtsbegrip twee invalshoeken kunnen worden onderscheiden. Enerzijds behandelen auteurs als Hobbes, Weber en Dahl macht als een fenomeen dat verbonden is met het intentioneel handelen van actoren. Macht wordt hierbij omschreven als het vermogen van actoren om gewenste resultaten te bereiken. Tegenover deze 'actorbenadering' van het machtsbegrip staat de stellingname van auteurs als Arendt, Parsons, Poulantzas en Foucault die macht bekijken als eigenschap van een gemeenschap of maatschappij – een medium waarmee gemeenschappelijke of klassenbelangen worden gerealiseerd. Giddens constateert dat beide benaderingen eenzijdig zijn. De individualistische benadering ziet dominantie als het resultaat van bewust opererende actoren in besluitvormingssituaties maar heeft daarbij geen aandacht voor de institutionele achtergrond van machtsuitoefening terwijl de collectivistische benadering dominantie als institutioneel fenomeen opvat maar geen plaats inruimt voor het actief en bewust opereren van actoren.

Giddens verduidelijkt deze stellingname aan de hand van het debat over het machtsbegrip in de politieke theorie. Pluralisten als Dahl en Banfield positioneren zich tegenover elitisten als Hunter, Bachrach & Baratz en Crenson.¹⁰ Als uitgangspunt geldt Hunters' (1953) klassieke studie *Community Power Structure*. In deze studie laat Hunter zien dat de besluitvorming in Atlanta wordt beheerst door een kleine groep uit de sociaal-economische bovenklasse. Die conclusie vormt het uitgangspunt van de elitisten. In reactie op deze stellingname bekijkt Dahl (1961) de besluitvorming in New Haven. Hij kiest bij dit onderzoek voor een andere methode. Hunter bepaalde de macht van actoren door aan betrokkenen te vragen wie het meeste invloed had. In afwijking van deze 'reputatiemethode' kiest Dahl voor een analyse van de invloed van actoren aan de hand van hun belangen – de decisiemethode. Hij concludeert dat steeds verschillende betrokkenen invloed hebben op keuzen. In het verlengde van die conclusie menen pluralisten dat de besluitvorming in Westerse democratieën een concurrentiestrijd is tussen verschillende groepen binnen politieke arena's. Geen enkele groep domineert permanent de besluitvorming. Achter de elitistische stellingname gaat een collectivistisch machtsbegrip schuil terwijl de pluralisten een individualistisch machtsbegrip hanteren.

De pluralistische stellingname van Dahl is door Bachrach & Baratz (1970) bekritiseerd. Hun belangrijkste reactie is dat Dahl alleen kijkt naar genomen besluiten. Naast dit eerste 'gezicht' van macht – het vermogen om besluiten te beïnvloeden in een door de actor gewenste richting – onderscheiden Bachrach & Baratz als tweede 'gezicht' van macht het vermogen om te voorkomen dat over bepaalde onderwerpen besluiten worden genomen. Door deze *non-decisions* bij de analyse van het machtsvraagstuk te betrekken komen Bachrach & Baratz tot een veel

minder pluralistisch beeld van de Amerikaanse democratie dan Dahl schetst. Over de problemen van de gekleurde bevolking in Baltimore vindt bijvoorbeeld geen besluitvorming plaats omdat de elite dit weet te voorkomen. Bachrach & Baratz operationaliseren met deze stellingname Schattschneiders (1960: 71) veel geciteerde stelling dat “all forms of political organisation have a bias in favor of the exploitation of some kinds of conflict and the suppression of others, because *organisation is the mobilisation of bias*. Some issues are organised into politics while others are organised out”.

Lukes (1974) onderschrijft in zijn essay *Power; a Radical View* deze kritiek op Dahl. Hij constateert echter dat Bachrach & Baratz niet ver genoeg gaan. Bachrach & Baratz zien non-decisions namelijk nog steeds als het resultaat van het handelen van actoren. Ze besteden daarmee geen aandacht aan het feit dat besluitvorming ook in een bepaalde richting gaat als actoren niets doen. “The basis of the system is not sustained simply by a series of individually chosen acts, but also, most importantly, by the socially structured and culturally patterned behavior of groups, and practices of institutions” (Lukes 1974: 21-22). Bachrach & Baratz vergeten met andere woorden dat de ‘mobilisation of bias’ een institutionele dimensie heeft. Om die tekortkoming te verhelpen introduceert Lukes een derde ‘gezicht’ van de macht. Hierbij gaat het om het vermogen om de belangen van andere actoren te beïnvloeden. “Indeed, is it not the supreme exercise of power to get another or others to have the desires you want them to have – that is, to secure their compliance by controlling their thoughts and desires?” (ibid: 23). Er wordt dus niet alleen macht uitgeoefend als er conflicten zijn. Het voorkomen van een conflict door het beïnvloeden van de behoeften van actoren is ook het resultaat van macht.

Bij Lukes komt de tegenstelling tussen de benadering van het machtsbegrip vanuit het actor- of het structuurniveau naar voren. Lukes bekritiseert Bachrach & Baratz immers omdat zij ook ‘niet-besluitvorming’ koppelen aan het handelen van actoren en dus niet aan het structuurniveau. Op dit punt doet Giddens de interessante constatering dat ook Lukes’ eigen invulling van het derde ‘gezicht’ van de macht aan dit euvel lijdt. Hij bekritiseert Lukes’ toevoeging van het derde ‘gezicht’. In plaats van deze toevoeging stelt hij voor om te doen wat Lukes betoogt maar zelf niet doet – namelijk aandacht schenken aan de ‘mobilisation of bias’ door *instituties* en dus niet door het handelen van actoren (Giddens 1979: 91). Giddens’ structuratietheorie werpt zodoende licht op de discussie over het machtsbegrip in de politieke theorie. Aan de hand van het inzicht in dualiteit van structuur wordt de tegenstelling tussen collectivistische en individualistische machtstheorieën overstegen. Hierbij stelt Giddens het handelen van actoren bij de uitoefening van macht centraal. Een persoon of actor die macht heeft had anders kunnen handelen en de persoon of actor tegen wie macht is gericht zou anders hebben gehandeld als er geen macht was uitgeoefend (Giddens 1979: 91). Dit is de individualistische stellingname.

Giddens voegt aan die individualistische stellingname echter de cruciale constatering toe dat actoren het vermogen hebben om macht uit te oefenen door hun beschikking over middelen. Hierbij maakt hij een onderscheid tussen allocatieve en autoritaire middelen (Giddens 1979: 100-101). In de beschikbaarheid van deze middelen komt de dominantie van groepen tot uitdrukking. Bij allocatieve middelen gaat het om de dominantie over objecten en bij autoritaire middelen om dominantie over personen. Het gaat dus respectievelijk om economische en politieke instituties. Bij het uitoefenen van macht worden deze vormen van dominantie gereproduceerd. Middelen zijn dus niet alleen de media waarmee macht wordt uitgeoefend maar ook de media waarmee vormen van dominantie worden gereproduceerd (Giddens 1979: 91). Giddens laat zodoende zien dat actoren in sociale praktijken macht uitoefenen en daarbij tegelijkertijd vormen van dominantie in stand houden. Dit proces vindt zowel bij praktijken binnen als buiten het politieke systeem plaats. Naast een analyse van de uitoefening van macht als interactief proces kan de structurele verdeeldheid van middelen over groepen en de daarmee verbonden dominantie worden bekeken. Dominantie en machtsuitoefening zijn twee zijden van dezelfde medaille en dienen in onderlinge samenhang te worden bestudeerd. Beide invalshoeken komen weer vanuit een organisatorische en institutionele blik in beeld.

3.5 SANCTIE EN LEGITIMATIE

Naast middelen en interpretatiekaders wijst Giddens normen aan als derde modaliteit van structuratie. Het wekt na het voorgaande geen verbazing dat Giddens ook hier van een dualiteit uitgaat. Bij de schets daarvan past een aantal opmerkingen. In de eerste plaats benadrukt Giddens dat normen slechts analytisch gescheiden kunnen worden van interpretatiekaders en de inzet van middelen bij het sanctioneren van regels (Giddens 1979: 85). Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk als we kijken hoe het taalgebruik op allerlei wijze is gesanctioneerd. Deze constatering zal in het vervolg belangrijk zijn wanneer blijkt dat de legitiemering van overheidsmaatregelen is verbonden met de acceptatie van specifieke zingevingskaders. In de tweede plaats heeft Giddens het bij zijn analyse van de rol en werking van normen in praktijken in het algemeen over sociale normen. Formele wetten – de normen die bij het functioneren van de overheid een centrale plaats hebben – vormen hiervan een specifieke deelverzameling. Hierbij stelt Giddens (1984: 21) dat formele wetten als geformaliseerde regels niet de normen bevatten maar de gecodificeerde interpretatie van normen zijn. Ik bespreek eerst Giddens' opmerkingen over normen in het algemeen alvorens kort op de consequenties voor formele wetten in te gaan.¹¹

Giddens onderscheidt bij zijn analyse van normen twee houdingen. Enerzijds kunnen normen worden opgevat als ethisch juiste regels. Normen zijn het resultaat van legitieme ordes en worden vanuit rechten en verplichtingen beredeneerd. Het volgen van normen is het gevolg van de internalisering van regels in de persoonlijkheidsstructuur van de betrokkenen. Deze houding werd ingenomen door Parsons die het bestaan van maatschappelijke orde verklaarde uit de

internalisering van normen vanuit een legitieme orde waarmee het handelen van actoren wordt bepaald (Giddens 1984: 30). Deze benadering van normen ziet echter over het hoofd dat het volgen van regels nog geen instemming met die regels impliceert. Dit wordt vanuit de handelingstheoretische invalshoek duidelijk. Actoren volgen vanuit deze invalshoek reflexief de toepassing en sanctionering van normen. Ze kunnen als calculerend burgers bekijken of het volgen van een norm al dan niet interessant is. Hier is dus niet de internalisering van normen bepalend maar een berekening van de risico's van sancties (Giddens 1979: 87). Vanuit dit perspectief moeten normen worden geëffectueerd door het toepassen van sancties. Het is hierbij essentieel om te bedenken dat het sanctioneren van gedrag een integraal onderdeel is van dagelijkse praktijken en niet alleen bij openlijke sancties zoals strafvervolgving plaatsvindt.

Net als bij de twee andere dimensies van praktijken kan ook de relatie tussen deze twee houdingen ten aanzien van normen worden getypeerd als een dualiteit. Ook hier wordt weer de vraag relevant waar normen vandaan komen. Ook hier kan worden geconstateerd dat normen enerzijds vooraf gaan aan het doelgerichte handelen van actoren omdat ze als legitieme ordes duurzaamheid hebben maar dat doelgericht opererende actoren anderzijds nieuwe normen kunnen introduceren in praktijken. De sanctionering van deze normen is dan direct verbonden met vormen van dominantie en zingeving. Beide dimensies van normen komen weer vanuit de organisatorische en institutionele blik in beeld. Tegen de achtergrond van deze stellingname over de twee perspectieven op sociale normen kan de rol van formele wetten in moderne maatschappijen worden bekeken. Giddens constateert dat formele wetten een bijzondere categorie van normen vormen. Ze behoren tot de sterkst gesanctioneerde sociale regels in moderne maatschappijen (Giddens 1984: 23). In lijn met Giddens' schets van de dualiteit van normen kan worden geconstateerd dat bij het vaststellen van een formele wet enerzijds gedeelde normen kunnen worden geformaliseerd – codificatie – maar dat de strategisch opererende overheid anderzijds formele wetten ook in praktijken kan introduceren met het doel deze praktijken te veranderen. Wetten krijgen dan een modifierende rol. De moderne overheid maakt op deze manier vaak gebruik van de wet als 'instrument'. De wet wordt dan een middel voor het bereiken van doelen.¹² Die werkwijze levert in de huidige maatschappij steeds meer problemen op. Het aantal actoren dat wetten als juiste regels opvat en uit die grond volgt wordt door de toenemende ethische differentiatie kleiner. Steeds vaker worden wetten benaderd als gesanctioneerde regels die – afhankelijk van de calculatie van de zwaarte en kans op sancties – al dan niet worden gevolgd. Het wijst op de toenemende problemen van de organiserende overheid die zich vaak bedient van de wet als instrument in de huidige maatschappij.

3.6 PRAKTIJKEN VAN OVERHEID EN MAATSCHAPPIJ

Giddens' praktijktheorie biedt een complex bouwwerk van onderling verbonden definities en concepten. Dit bouwwerk levert een algemeen kader – een ontologie – voor de conceptualisering van sociaal gedrag en het functioneren van de maatschappij. Volgens dit kader worden de maatschappij en de handelende actoren daarin geconstitueerd in praktijken. Hierbij vindt een continue wisselwerking plaats tussen doelbewust handelen en structuren die al dan niet worden gereproduceerd. Deze dualiteit komt alleen goed in beeld vanuit een gecombineerde organisatorische en institutionele blik. Met deze stellingname komen de tekortkomingen van de functionalistische en naturalistische uitgangspunten van de orthodoxe consensus als basis voor een adequate sociale analyse – en daarmee voor een beleidsanalyse – in beeld. Met die theorie werd immers bij argumentaties over de overheid een eenzijdige organisatorische blik dominant. Giddens' praktijktheorie laat zien dat een aanvullende institutionele blik bij de analyse moet worden betrokken. De praktijktheorie biedt zodoende een opstap voor opmerkingen over het overheidsoptreden in de huidige maatschappij. Het valt echter op dat Giddens zelf – net als de klassieke sociologen – geen expliciete vertaling geeft van zijn praktijktheoretische uitgangspunten naar een model om het functioneren van de overheid te analyseren. De consequenties van Giddens' theorie voor het overheidsoptreden worden daarom pas na een vertaalslag duidelijk. Ik begin die vertaalslag met een praktijktheoretische typering van de relatie tussen overheid en maatschappij.

Het startpunt voor een praktijktheoretische analyse is de constatering dat de werkelijkheid wordt bekeken als een mozaïek van sociale praktijken. Een analyse van overheid en maatschappij is dus een analyse van de praktijken die bij het optreden van de overheid in de maatschappij een rol spelen. De klassieke moderniseringstheorieën benadrukten dat de praktijken van de moderne maatschappij met het moderniseringsproces zijn ontstaan. Door dit proces verdwenen de traditionele kleinschalige praktijken van de agrarische maatschappij. De nieuwe praktijken overstegen de lokale context en hadden een grote verspreiding (Giddens 1990: 53). Met het moderniseringsproces vond verder een differentiatie plaats van afzonderlijke domeinen zoals de politiek, de economie, het recht en de wetenschap. Deze stellingname van de klassieke moderniseringstheorieën kan ook als basis voor de praktijktheoretische analyse dienen. Vanuit Giddens' praktijktheorie worden de verschillende domeinen dan bekeken als systemen van samenhangende praktijken. Een analyse van de ontwikkeling van de moderne overheid is gericht op de verhouding tussen de praktijken binnen en buiten het politiek systeem. Verder blijken er praktijken tussen overheid en maatschappij te zijn ontstaan. Binnen elk van deze praktijken treden actoren bewust handelend op waarbij ze structuren (re)produceren en vindt institutionalisering plaats. Dit betekent dat institutionalisering als algemeen sociaal proces op verschillende manieren bij het overheidsoptreden – binnen en buiten het politiek systeem – relevant is. Bij een analyse van de moderne overheid moet elk van deze vormen van institutionalisering aandacht krijgen.

Het politieke systeem wordt vanuit de praktijktheoretische invalshoek bestudeerd als een verzameling van onderling verbonden praktijken. Onder deze praktijken bevinden zich planningpraktijken. Met planningpraktijken zijn allerlei afgeleide praktijken verbonden. Samen vormen deze praktijken een planningstelsel. Planningstelsels vormen samen met andere beleidspraktijken een beleidsveld. Planningstelsels en beleidsvelden kunnen dus worden bestudeerd als systemen of – wellicht beter – als subsystemen van het politieke systeem. Met deze praktijktheoretische typering komen structuratieprocessen centraal te staan. Het betekent dat actoren in planning- en beleidspraktijken doelgericht en reflexief optreden maar dat hun handelen tegelijkertijd door de aanwezigheid van betekenis-kaders, normen en middelen wordt gestructureerd. Het doelgerichte handelen raakt hierbij geïnstitutionaliseerd. Planningstelsels en beleidsvelden hebben met andere woorden een institutionele dimensie. Deze institutionele dimensie komt tot uitdrukking in de specifieke beleidscultuur die binnen beleidsdiensten ontstaat (Snellen 1987: 18-20; Zijdeveld 1988; Frissen 1989).¹³ Planningstelsels en beleidsdiensten moeten daarom niet eenzijdig worden bekeken als instrumenten in handen van de overheid voor het sturen van de externe wereld. Ze zijn vanuit een organisatorische blik wel als zodanig *ontworpen*, maar na enige tijd zijn instituties *ontstaan* die richting geven aan het handelen en zo het functioneren van de politiek mede bepalen (Geelhoed 1987: 173; Donner 1996: 10; Selznick 1992: 231-241). Het is daarom noodzakelijk om planning als praktijk te onderzoeken waarbij naast een organisatorische blik ook een institutionele blik bij de analyse wordt betrokken.

Ook de wereld buiten het politiek systeem bestaat uit praktijken. Ook deze praktijken zijn met elkaar verbonden in systemen. Hier vallen de reeds door de klassieke moderniseringstheorieën onderscheiden systemen van economie, wetenschap en recht op. In de praktijken buiten het politieke systeem vindt ook institutionalisering plaats. Binnen de praktijken van het wetenschappelijke systeem zijn bijvoorbeeld specifieke betekenis-kaders, normen en middelen geïnstitutionaliseerd die het wetenschappelijke handelen structureren. Verschillende wetenschappelijke disciplines kunnen hierbij worden opgevat als subsystemen met deels eigen betekenis-kaders, normen en middelen waarin het handelen geïnstitutionaliseerd is geraakt. Op soortgelijke wijze wordt ook het handelen binnen de praktijken van het economische systeem en het rechtssysteem door instituties gestructureerd. Het handelen buiten het politieke systeem komt dus tevens alleen goed in beeld als een aanvullende institutionele blik bij de analyse wordt betrokken. De ontwikkeling van de praktijken binnen deze systemen is mede bepalend voor het functioneren van de moderne overheid. Naast de praktijken buiten het politiek systeem zijn ook nog intermediaire praktijken tussen het politiek systeem en haar omgeving ontstaan (Selznick 1949; Scharpf, Reisert & Schnabel 1976; Kreukels & Simonis 1988: 12). De overheid gaat in deze praktijken interacties aan met verschillende maatschappelijke instellingen en organisaties. De grenzen van het politiek systeem zijn hierdoor niet scherp. Ook in deze 'vervlochten' interacties raken betekenis-kaders, middelen en normen geïnstitutionaliseerd. De wereld waarin de overheid ingrijpt komt vanuit de praktijktheorie te

voorschijn als een wereld van meer of minder autonome systemen van onderling verbonden praktijken waarin betekeniskaders, normen en middelen geïnstitutionaliseerd raken. De ontwikkeling van de overheid in de moderne maatschappij is de ontwikkeling van deze systemen en hun relaties.

Bij de analyse van het optreden van de overheid in de maatschappij staan de aldus getypeerde praktijken binnen en buiten het politiek systeem centraal. Binnen elk van deze praktijken vindt institutionalisering plaats. De mate waarin de overheid het handelen in externe praktijken kan ontwerpen is mede van de kenmerken van die praktijken afhankelijk. De ontwikkeling van externe systemen kan meer of minder autonoom zijn. Niet alleen de kenmerken van de praktijken van het politiek systeem bepalen dus het succes van en de tevredenheid over het overheidsoptreden maar ook de kenmerken van de praktijken buiten het politieke systeem die men tracht te beïnvloeden en de praktijken tussen politiek systeem en omgeving. De centrale vraag wordt dus of praktijken binnen het politiek systeem passen bij externe praktijken.¹⁴ Met die stellingname wordt het idee dat moet worden gezocht naar algemene opmerkingen over een optimaal overheidsoptreden die los van de historische context wordt beredeneerd losgelaten. In plaats daarvan komt een analyse van de passendheid van de praktijken van het politiek systeem en haar omgeving. De crisis van de organiserende overheid gaat in dat licht evenveel over maatschappelijke veranderingen als over de ontwikkeling van de overheid.¹⁵ Die constatering vormt het uitgangspunt voor mijn reactie op de problemen van de organiserende overheid. Het maakt duidelijk dat de ontwikkeling van de organiserende overheid, de problemen die ontstonden en de aangedragen oplossingen vanuit de ontwikkeling van overheid én maatschappij moeten worden beredeneerd.

Met deze eerste vertaling van de praktijktheoretische uitgangspunten naar de verhouding tussen overheid en maatschappij worden de tekortkomingen van de orthodoxe consensus duidelijk. Enerzijds wordt de stelling dat de overheid de natuurlijke 'functie' heeft van maatschappelijke probleemoplosser bestreden. De ontwikkeling van deze functie is niet het resultaat van de natuurlijke behoefte van het maatschappelijk systeem. Het is het gevolg van de concrete historische ontwikkeling die politieke gevolgen heeft en ook als zodanig moet worden geanalyseerd (Giddens 1979: 112-113). Met deze constatering wordt het idee dat de overheid alle maatschappelijke problemen moet oplossen bestreden. De vraag voor welke problemen de overheid al dan niet verantwoordelijk moet zijn komt zo centraal te staan. Anderzijds maakt de kritiek op het naturalisme duidelijk dat de overheid niet op grond van onderzoek kan ingrijpen in de onafhankelijke werkelijkheid zoals die 'is'. De wereld waarin de overheid ingrijpt moet eerst worden geconstrueerd (Edelman 1988: 1; March & Olsen 1989: 162-166; Fischer & Forester 1993: 5-6; Hajer 1995: 15). Er is geen 'substantive core' die de aard van de werkelijkheid los van praktijken bepaalt (Schwarz & Thompson 1990: 137). Vanuit verschillende praktijken binnen en buiten de overheid wordt de werkelijkheid die de overheid wil beïnvloeden verschillend gedefinieerd.¹⁶ Voordat de overheid kan ingrijpen in de maatschappij moeten die maatschappij en de pro-

blemen daarin eerst worden geconstrueerd. De manier waarop dit gebeurt wordt mede bepaald vanuit maatschappelijke praktijken. Die constatering richt de aandacht op het proces van werkelijkheidsconstructie dat aan de totstandkoming van beleidspraktijken vooraf gaat.

3.7 BELEIDSPRAKTIJKEN IN DEBAT

De totstandkoming van beleidspraktijken wordt vooraf gegaan door de constructie van de werkelijkheid aan de hand van betekeniskaders. Met Giddens' praktijktheorie wordt duidelijk dat betekeniskaders het resultaat zijn van communicatie tussen doelgerichte actoren maar dat die communicatie tegelijkertijd is ingebed in praktijken en zo is verbonden met vormen van dominantie en legitimatie. Giddens' praktijktheorie biedt zelf echter geen concrete handvaten voor empirisch onderzoek naar zulke communicatieve processen. De discoursstheorie van Maarten Hajer biedt echter een uitkomst. Hajer (1989) heeft zijn discoursstheorie voor het eerst geschetst in een onderzoek naar stedelijke planning in Oxford. Inmiddels heeft hij het daarbij geschetste conceptuele model nader ingevuld en deels aangepast in een boek over de ontwikkeling van het milieubeleid (Hajer 1995). Hajer (1995: 16) zet zich expliciet af tegen een realistische werkelijkheidsopvatting. Een realistische benadering ziet over het hoofd dat mensen altijd handelen vanuit een interpretatie van de werkelijkheid. Hij constateert dat een verklaring van beleidsprocessen vanuit de belangen van de betrokken actoren alleen niet voldoende is (ibid: 51). In zo'n analyse wordt het niet duidelijk waar die actoren en hun belangen vandaan komen – door welke discourses ze worden geconstitueerd. Evenmin wordt duidelijk waarom het debat in specifieke termen wordt gevoerd. Hajer kijkt daarom op welke manier de werkelijkheid wordt geconstitueerd door discourses. Hij neemt daarbij net als Giddens sociale praktijken als uitgangspunt van de analyse. Net als Giddens benadrukt hij ook dat werkelijkheidsconstructies zijn verbonden met dominantie en legitimatie. Hajers theorie sluit zo goed aan bij de uitgangspunten van Giddens' praktijktheorie (Hajer 1995: 48). Het biedt aanknopingspunten voor een analyse van beleidsprocessen als argumentatieve processen en vormt dus een opstap voor de analyse van het debat over provinciale omgevingsplanning.

Bij de uitwerking van zijn discoursstheorie combineert Hajer in navolging van Giddens een handelingsperspectief met een structuurbenadering. Bij de uitwerking van het handelingsperspectief baseert hij zich op de interactieve discoursstheorie van Billig en Harré. Hajers structuurbenadering van discourses is gebaseerd op de discoursstheorie van Foucault. Hajer (1995: 47-52) geeft een welwillende introductie op de ideeën van Foucault maar bekritiseert ze – in lijn met de argumenten van Giddens – ook omdat onvoldoende aandacht wordt besteed aan het doelgericht en reflexief optreden van actoren.¹⁷ Hij baseert zich hierbij op het latere werk van Foucault. Foucault benadrukt daarin dat discourses bestaan uit grote hoeveelheden samengestelde discourses die binnen verschillende praktijken worden geproduceerd. Hij verwijt de politieke theorie dat te veel aandacht wordt besteed aan normatieve theorie en te weinig aan deze kleine maar zeer

bepalende praktijken – door Foucault de microfysica van de macht genoemd. Hij laat bijvoorbeeld zien dat het strafstelsel in de geest van de Verlichtingsfilosofie in woord gelijke rechten garandeert maar in de werkelijkheid bestaat uit een stelsel van praktijken dat ongelijkheid in de hand werkt. Juist deze dagelijkse praktijken moeten bij onderzoek centraal staan. Hajer (1995: 51) constateert dat de kracht van Foucault ligt bij de aandacht voor de pluriformiteit van discoursen en voor de alledaagse praktijken waarin discoursen en subjecten worden geproduceerd en gereproduceerd.

De nadruk op de pluraliteit van discoursen en hun onderlinge tegengesteldheid bepaalt Foucaults beeld van sociale verandering. Verandering moet niet in termen van causaliteit worden bestudeerd maar als het combineren en hercombineren van discursieve elementen waardoor een nieuwe discursieve ruimte kan ontstaan en nieuwe problemen kunnen worden benoemd. Hajer (1995: 50) noemt hier Foucaults voorbeeld dat de negentiende eeuwse diskwalificatie van homoseksualiteit inmiddels een functie vervult bij de identiteitsbepaling van homoseksuelen. Discussies zijn daarom geen strijd tussen twee conflicterende discoursen maar moeten worden bestudeerd als het combineren en recombineren van discursieve elementen. De rol van strategisch opererende individuen blijft echter ambivalent. Foucault bekritiseert uitgebreid het idee van een soeverein subject dat passieve discursieve structuren manipuleert. In plaats daarvan meent hij dat het subject wordt bepaald door zijn positie en functie in het discursieve veld. Discoursen maken het voor actoren onmogelijk om bepaalde dingen te zijn of te zeggen. Omgekeerd verschaffen ze andere actoren juist identiteit en autoriteit. Hajer (1995: 48-49) constateert echter dat hiermee ten onrechte vooral aandacht wordt gegeven aan de beperkende werking van discoursen terwijl niet in beeld komt hoe discoursen ook het handelen mogelijk maken. De rol van het reflexieve subject blijft onduidelijk (Giddens 1982: 221-224). Hajer constateert dat dat gezien de inzet van Foucault en zijn onderwerpen wellicht begrijpelijk is. Een analyse van de totstandkoming van discoursen in de politieke praktijk vraagt echter een invulling van de discourestheorie op het interpersoonlijke niveau.

Aan de hand van de ‘interactieve’ discourestheorie van onder meer Harré en Billig gaat Hajer (1995: 52-58) op zoek naar een manier waarop Foucaults beschrijving van de interactie tussen discoursen op een niet reductionistische manier kan worden gekoppeld aan strategisch handelende individuen. Hajer constateert dat Harré, Billig en anderen op het terrein van de sociale psychologie ideeën hebben ontwikkeld die verwantschap hebben met Foucaults discourestheorie maar betrekking hebben op een heel ander analyseniveau – het niveau van de interactie. Net als bij Foucault is het uitgangspunt van deze ‘sociaal-interactieve’ discourestheorie dat taal de werkelijkheid constitueert. Omdat beide perspectieven constructivistisch zijn en omdat ze onderzoek naar praktijken centraal stellen is een combinatie van beide perspectieven volgens Hajer (1995: 55) in principe mogelijk. Ook de ‘social-interactionists’ benadrukken dat de identiteit van personen tot stand komt in praktijken waarmee ze specifieke subjectposities krijgen.¹⁸ Vanuit het positiebepaling wordt interactie een uitwisseling van argu-

menten over de manier waarop we vanuit posities betekenis geven aan de werkelijkheid. Onderzoek moet de praktijken waarin mensen actief werkelijkheden produceren bekijken en de posities die zij innemen.

Vanuit de sociaal-interactieve discoursstheorie brengt Hajer twee correcties aan op de discoursstheorie van Foucault. In de eerste plaats wordt de argumentatieve interactie tussen actoren als sleutelmoment van de formatie van discourses opgevat. Discourses zweven dan niet boven actoren maar zijn met de posities van actoren verbonden. Actoren spelen hierbij een actieve rol. Ze selecteren gedachten en passen die aan in een continue poging om anderen van hun gelijk te overtuigen (Hajer 1995: 54). De aandacht komt hiermee bij de retorische capaciteiten van betrokkenen te liggen. Het wordt mogelijk om de actieve rol van subjecten vanuit hun posities binnen praktijken te conceptualiseren. In de tweede plaats constateert Hajer dat Foucault in zijn recente werk veel aandacht besteedt aan de verandering van discourses door de recombinate van discursieve elementen. De manier waarop dit gebeurt wordt echter niet goed duidelijk. Davies en Harré geven een beschrijving van continuïteit en verandering die dit gat kan vullen. Ze benadrukken dat discourses worden gereproduceerd door een opeenvolging van ‘speech situations’. Discourses worden in debatten en documenten dus op grond van herinneringen gereproduceerd. De uitingen van actoren die mede worden bepaald door de posities die ze innemen vormen een belangrijke schakel bij de continuïteit of verandering van discourses.

Hajer (1995: 58-68) combineert op deze manier in lijn met Giddens’ stellingname de twee discoursstheoretische invalshoeken tot een eigen analysekader dat de constructie van werkelijkheden in praktijken door discourses en actoren serieus neemt en dat is geoperationaliseerd voor een analyse van concrete politieke processen. Het uitgangspunt van dat kader is – in aansluiting op Foucault – de verbondenheid van discourses met de praktijken waarin ze tot stand komen. Die verbondenheid komt tot uitdrukking in Hajers definitie van discourses: “Discourse is here defined as a specific ensemble of ideas, concepts, and categorizations that are produced, reproduced, and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities” (ibid: 44). De werkelijkheid en de posities van subjecten komen voort uit discourses, maar de subjecten hebben tegelijkertijd een actieve rol bij hun reproductie of wijziging. Met dit argumentatieve perspectief zet Hajer (ibid: 59) zich in de eerste plaats af tegen ‘belangenmodellen’ waarbij sociale constructies als een functie van groepen met belangen worden gezien. De constructie van actoren en hun belangen komt in dergelijke modellen ten onrechte niet ter sprake. In de tweede plaats zet Hajer zich in het verlengde van zijn kritiek op belangenmodellen af tegen modellen die politiek processen verklaren vanuit diep gewortelde persoonlijke overtuigingen die a priori zouden bestaan. Vanuit de positioneringstheorie wordt duidelijk dat preferenties en belangen wellicht duurzaam zijn maar altijd zijn verbonden met de posities van actoren in praktijken.

Vanuit Hajers benadering is politiek een strijd om discursieve hegemonie waarbij actoren steun zoeken voor hun definitie van de werkelijkheid. Hegemoniale discoursen krijgen een vertaling in beleid en in organisatorische wijzigingen. Hajer noemt dit 'discours institutionalisation'. Een discours wordt hegemonaal doordat verschillende discursieve elementen met elkaar verbonden raken. Dit proces heeft dus een interdiscursief karakter. Om deze interdiscursieve communicatie te analyseren introduceert Hajer twee begrippen: story-line en discourscoalities. In navolging van Davies & Harré benadrukt Hajer dat story-lines een belangrijke rol spelen bij interdiscursieve communicatie. Een 'story-line' is een verhaallijn die het voor actoren mogelijk maakt om verschillende discursieve categorieën met elkaar te verbinden en zodoende betekenis te geven aan hun sociale en fysieke werkelijkheid (1995: 62). Een story-line werkt als een metafoor doordat het benoemen van een deel de gedachtewereld die er achter schuil gaat in herinnering roept. Een story-line suggereert zodoende eenheid in een enorme diversiteit aan discursieve elementen. Als voorbeeld noemt Hajer de story-line van de zure regen. Discourscoalitie is het tweede operationele begrip in Hajers argumentatieve benadering. Hajer (ibid: 65) definieert een discourscoalitie als "the ensemble of (1) a set of story-lines; (2) the actors who utter these story-lines; and (3) the practices in which this discursive activity is based". In de strijd om discursieve hegemonie verbinden verschillende actoren zich om verschillende redenen met specifieke verzamelingen van story-lines. Story-lines zorgen er dus voor dat discourscoalities ontstaan en bijeen blijven.

Hajers discours Theorie biedt een operationalisering van Giddens' praktijktheorie voor de analyse van het verloop van argumentaties. Hij maakt duidelijk dat argumentaties altijd plaatsvinden tussen doelgerichte actoren maar dat ze tevens zijn ingebed in praktijken waarmee vormen van zingeving, dominantie en legitimatie zijn verbonden. Zodoende komt de verbondenheid van interactieve politieke debatten met duurzame vormen van zingeving, dominantie en legitimatie centraal te staan. Niet voor niets benadrukt Hajer (1995: 264-265) dat zijn discours Theorie ook een institutionele Theorie is. Hij vat discours niet op als synoniem van discussie. Discoursanalyse kijkt dus niet alleen naar wat wordt gezegd maar kijkt ook naar de manier waarop wat wordt gezegd is bepaald door praktijken. Het construeren van de werkelijkheid is dus geen idealistisch proces maar is mede bepaald door de praktijken waarin dit gebeurt en is zo verbonden met vormen van legitimatie en dominantie (Soja 1989: 122-126; Schwarz & Thompson 1990: 11). Hajer bekijkt argumentaties dus in lijn met Giddens als interactieve processen maar verduidelijkt tegelijkertijd de noodzaak van een institutionele blik naast een organisatorisch perspectief op communicatie. Dit kader vormt de basis voor een reactie op de problemen van de organiserende overheid en voor de analyse van het debat over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid.

3.8 RECONSTRUCTIE VAN DE ORGANISERENDE OVERHEID

De overheid speelde in de negentiende eeuwse rechtsstaat een bescheiden rol. De overtuiging dat de autonoom functionerende vrije markt tot een rechtvaardige samenleving zou leiden ging samen met een groot wantrouwen jegens de corrupte en absolutistische overheid. In deze situatie kwam met de groei van de organiserende overheid verandering. Deze ontwikkeling komt vanuit Hajers discours­theorie in beeld als een proces van herhaalde institutionalisering van discourses. Steeds werden nieuwe problemen gesignaleerd. Steeds ontstond over deze problemen een discursieve strijd tussen discourscoalities. Steeds was het doelgerichte handelen van deze coalities ingebed in praktijken. De discursieve mechanismen die waren verbonden met deze praktijken bepaalden mede wat kon worden gezegd, op welke manier problemen werden benoemd en wie dit mocht doen (Hajer 1995: 263-276).¹⁹ De wetenschap had bijvoorbeeld lange tijd grote autoriteit bij de definiëring van problemen. Bovendien was er in de klassenmaatschappij slechts een gering aantal met sociale klassen en zuilen verbonden posities uitgekristalliseerd. De bemiddeling tussen deze posities vond in de setting van de pacificatiedemocratie betrekkelijk succesvol plaats. Steeds was het mogelijk om in debatten overeenstemming te bereiken over de aard van problemen en over de taken en bevoegdheden van de overheid. Er vond ‘sluiting’ (*closure*) van het debat plaats en er ontstonden dominante discourses (Pinch & Bijker 1987: 44-46; Hajer 1995: 62).²⁰ Met de totstandkoming of aanpassing van beleidspraktijken institutionaliseerden deze dominante discourses. Er werden organisaties met deskundigen en middelen ingesteld die pasten bij het betreffende discours. De overheidsorganisatie die is ontstaan, de bevoegdheden van deze overheid en de indeling in beleidsvelden en planningstelsels zijn het resultaat van deze ontwikkeling.

Door de institutionalisering van discourses raakten zo in de overheidsorganisatie verschillende beleidsvelden met bijpassende betekenis­kaders, normen en middelen geïnstitutionaliseerd. Deze beleidsvelden hadden een eigenheid van waaruit de wereld wordt geconstrueerd en van waaruit werd ingegrepen in de wereld. De overtuiging dat het maatschappelijk functioneren zo kan worden gestuurd was groot. De praktijken buiten het politieke systeem werden statisch opgevat en kregen relatief weinig aandacht. De aandacht was vooral op de praktijken van het politieke systeem gericht. Dit werkte aardig in de laag­dynamische en relatief uniforme klassenmaatschappij. Met de toenemende maatschappelijke dynamiek en differentiatie ontstonden echter problemen (Van Montfort 1995: 5). Problemen werden complexer doordat de reflexiviteit van maatschappelijke processen groter werd. Gemeenschappelijke zingeving­skaders en collectieve stellingnames vielen – mede door de verminderde rol van de religie – uiteen. De verzuiling viel weg en identiteiten en posities werden diverser. Maatschappelijke structuren kregen minder invloed op het handelen van actoren die steeds autonomer gingen opereren (Lash 1994: 119). De grote-groepen sociologie van het functionalisme paste niet meer bij deze maatschappelijke omstandigheden en de naturalistische wetenschap verloor haar autoriteit. Politieke partijen functioneer-

den niet meer als vertegenwoordigers van relatief stabiele groepen met een gelijk oordeel over onderwerpen (Kreukels & Simonis 1988: 14). Er kwamen wisselende coalities ten aanzien van problemen. Het stelsel van de pacificatiedemocratie verloor haar werking. Binnen het economische systeem vonden zoals in het vorige hoofdstuk bleek ingrijpende veranderingen plaats. Politieke definities bleken vaker strijdig met definities binnen maatschappelijke praktijken. De mechanismen om overeenstemming te bereiken over werkelijkheidsdefinities schoten tekort.

De toenemende maatschappelijke differentiatie en dynamiek hadden – zo bleek al in hoofdstuk 2 – in de loop van de jaren zestig grote gevolgen voor de effectiviteit van de organiserende overheid. De overheid greep in een steeds levendiger wereld in. Problemen overstegen steeds vaker de grenzen van natiestaten. Actoren gingen zich met de toenemende differentiatie aan zingevingskaders van uit diverse belangen zelfstandiger positioneren. Met de inzet van eigen middelen werd gereageerd op externe maatregelen – waaronder de maatregelen vanuit het politiek systeem. De effectiviteit van beleidsinstrumenten liep hierdoor terug. Dit gold in het bijzonder voor de wet als instrument. Door de toenemende ethische differentiatie werden wetten steeds minder opgevat als juiste regels en steeds meer als gesanctioneerde regels die afhankelijk van de risico's al dan niet werden gevolgd. De koppeling tussen politiek systeem en maatschappelijke praktijken is door deze ontwikkelingen indirecter geworden. De invloed van de overheid op de steeds autonomere maatschappelijke praktijken is verminderd (Kreukels 1980; Den Hoed c.s. 1983). Steeds vaker wordt het zelfreferentiële karakter van maatschappelijke systemen benadrukt (Scott 1987: 107-108; Luhmann 1984). De praktijken van de organiserende overheid pasten niet meer bij deze autonomere maatschappij (Giddens 1994: 8).

Met de toenemende maatschappelijke dynamiek en differentiatie openbaarde zich nog een tweede probleem. Maatschappelijke processen kwamen door de voortgaande modernisering steeds meer met elkaar in aanraking en raakten met elkaar vervlochten. De samenhang tussen verschillende beleidsmaatregelen werd hierdoor een probleem. Deze beleidsmaatregelen werden vanuit beleidspraktijken genomen. Deze beleidspraktijken hebben een eigenheid van waaruit de wereld wordt geconstrueerd. Die eigenheid komt onder meer tot uitdrukking in de beleidsculturen van beleidsorganisaties. Beleidsmaatregelen worden vanuit deze eigenheid vormgegeven. In de uniforme en statische klassenmaatschappij leverde dit nog betrekkelijk weinig problemen op omdat de reflexiviteit tussen verschillende objecten gering was. Met de toenemende vervlechting van maatschappelijke processen groeide echter de noodzaak om de maatregelen van verschillende organisaties op elkaar af te stemmen. De eigenheid van beleidsvelden werd een probleem. Het bestaan van verschillende beleidsculturen werd 'ontdekt'.²¹ De overheid bleek een gefragmenteerde organisatie – een samenstel van ondernemingen met eigen doelstellingen, middelen en culturen. Deze verschillen die het resultaat zijn van verschillende manieren waarop de werkelijkheid wordt geconstrueerd, waren er altijd geweest maar werden met de toenemende

vervlechting van maatschappelijke processen en met het wegvallen van mechanismen om overeenstemming te bereiken problematisch. De maatschappelijke ontwikkeling zorgde er dus niet alleen voor dat de invloed van de overheid op de omgeving verminderde maar veroorzaakte ook problemen met de samenhang van verschillende beleidsmaatregelen.²² Beide problemen zijn twee kanten van dezelfde medaille. Ze liggen ook ten grondslag aan de gebrekkige eenheid van het omgevingsbeleid. Deze problemen vormen het uitgangspunt voor een reactie op de organiserende overheid.

3.9 VOORWAARDEN VOOR NIEUWE BELEIDSPRAKTIJKEN

De groeiende onvrede over het functioneren van de organiserende overheid in de huidige dynamische en gedifferentieerde maatschappij is de laatste decennia op diverse beleidsvelden aanleiding geweest tot voorstellen voor nieuwe beleidspraktijken. Met die voorstellen wordt niet alleen de manier van het overheids-optreden becommentarieerd maar ook de reikwijdte. In het verlengde van het in dit hoofdstuk geschetste praktijktheoretische kader kunnen de voorwaarden worden geschetst waaraan deze voorstellen moeten voldoen. Het uitgangspunt is dat de totstandkoming van nieuwe beleidspraktijken het resultaat is van de institutionalisering van discoursen. De werkelijkheid kan immers alleen worden besproken aan de hand van betekenis-kaders die zijn verbonden met normen en middelen. Giddens (1984: 169) constateert dan ook: “Every cognitive and moral order is at the same time a system of power, involving a ‘horizon of legitimacy’.” Deze stellingname impliceert dat een inhoudelijke beoordeling van de juistheid en wenselijkheid van voorstellen voor nieuwe praktijken en de veronderstellingen die eraan ten grondslag liggen onmogelijk is. Volgens de constructivistische stellingname kan kennis immers niet overeenkomen met de werkelijkheid omdat er altijd interpretatiekaders zijn van waaruit die werkelijkheid wordt besproken. Er bestaat niet één uniek en juist interpretatiekader waarmee kan worden beschreven hoe de wereld is maar er zijn verschillende interpretatiekaders naast elkaar die zijn verbonden met normen en middelen. Voorstellen voor nieuwe beleidspraktijken zijn dus verbonden met discoursen. Ze hebben altijd een politieke dimensie (Dryzek 1996: 112).

Als vanuit een praktijktheoretische invalshoek duidelijk is dat de werkelijkheid in sociale praktijken wordt geconstrueerd; als bovendien duidelijk is dat werkelijkheidsconstructies in deze praktijken duurzaam worden; en als duidelijk is dat deze werkelijkheidsconstructies zijn verbonden met vormen van dominantie en legitimatie dan wordt de keuze tussen discoursen en daarmee tussen verschillende voorstellen voor nieuwe beleidspraktijken dus problematisch. Is deze keuze uiteindelijk slechts het resultaat van een politieke strijd waarbij de sterkste heeft gewonnen? Kan de wetenschap een bijdrage leveren aan een rechtvaardiging van nieuwe beleidspraktijken? Wetenschappers kunnen zich natuurlijk verbinden met een specifiek discours. Ze kunnen daarbij bijdragen aan de dominantie van discoursen en hun institutionalisering. Die weg is als enige antwoord op de huidige problemen van de organiserende overheid echter niet bevredigend.

Juist de confrontatie van verschillende discoursen bleek immers aan de problemen van de organiserende overheid ten grondslag te liggen. De steun voor een specifiek discours voldoet dus niet als uitgangspunt voor argumentaties over nieuwe beleidspraktijken. Resten er dan manieren om op een rechtvaardige manier tussen discoursen te kiezen? Het antwoord op deze vraag is dat vanuit een constructivistische stellingname naast wanhoop over de alom tegenwoordige machtsmechanismen een procedurele weg rest.²³ Vanuit een procedurele invalshoek wordt geconstateerd dat een inhoudelijke keuze tussen verschillende discoursen weliswaar onmogelijk is maar dat wel eisen kunnen worden gesteld aan de manier waarop zo'n keuze wordt gemaakt. Het gaat hierbij om voorwaarden waaraan argumentaties *over* nieuwe beleidspraktijken moeten voldoen. De procedurele invalshoek biedt dus geen pleidooi om het concrete doelgerichte optreden van de overheid in interacties *binnen* beleidspraktijken te laten verlopen maar gaat over de randvoorwaarden waar binnen dit doelgerichte optreden moet plaatsvinden. In lijn met de voorgaande paragrafen kunnen verschillende procedurele voorwaarden worden genoemd.

Een procedurele benadering van de keuze voor nieuwe beleidspraktijken begint bij de constatering dat voorstellen het resultaat zijn van pogingen om discoursen te institutionaliseren. Een eerste procedurele eis die aan een argumentatie kan worden gesteld is dan ook dat expliciet in beeld komt vanuit welk discours de voorstellen worden gedaan (Dryzek 1996: 118). Er wordt dan onderkend dat beleid geen instrument is in handen van de overheid maar dat het moet worden onderzocht als praktijk die is verbonden met een specifieke constructie van de werkelijkheid (1). In de tweede plaats moet in beeld komen welke politieke consequenties de acceptatie van de voorstellen en daarmee van het eraan ten grondslag liggende discours heeft. Discoursen zijn immers verbonden met vormen van dominantie en legitimatie. Met de voorstellen worden alternatieve discoursen als uitgangspunt voor nieuwe beleidspraktijken onderdrukt (ibid: 119). De politieke consequenties die dit heeft moeten worden geëxpliciteerd (2). Ten derde is in dit hoofdstuk duidelijk geworden dat het succes van het handelen binnen beleidspraktijken mede afhankelijk is van de kenmerken van maatschappelijke praktijken. Een argumentatie over nieuwe beleidspraktijken moet daarom expliciet op de kenmerken van deze maatschappelijke praktijken ingaan (3). Tegen de achtergrond van deze drie eerste voorwaarden moet in de vierde plaats bij een argumentatie over nieuwe beleidspraktijken expliciet worden besproken wat de rol van de overheid in de maatschappij bij het betreffende onderwerp moet zijn. De veronderstelling dat de taak voor het oplossen van maatschappelijke problemen als vanzelf bij de overheid ligt is immers met het wegvallen van de orthodoxe consensus bekritiseerd. Een herbezinning op die rol moet daarom steeds deel uitmaken van argumentaties over nieuwe beleidspraktijken (4).

Met deze vier criteria zijn de voorwaarden geschetst waaraan een argumentatie over nieuwe beleidspraktijken moet voldoen. Ik noem zo'n argumentatie *reflexief*. Het begint namelijk bij een bezinning op de eigen positie van de overheid in de maatschappij en op de discoursen van waaruit die positie wordt

besproken.¹⁴ Argumentaties over nieuwe beleidspraktijken moeten dus reflexieve argumentaties zijn. Met deze procedurele eis wordt een bepaald type debat gestimuleerd. De wetenschap krijgt naast een technische rol ook een culturele rol. Vanuit deze culturele rol wordt de verbondenheid van verschillende posities met discoursen en de politieke effecten die dit heeft verduidelijkt. Als een argumentatie over nieuwe beleidspraktijken aan de vier voorwaarden voldoet dan wordt voorkomen dat politieke consequenties impliciet blijven. Ook blijven de grenzen van het overheidsoptreden in beeld. De keuze voor nieuwe beleidspraktijken wordt dan explicieter en beter geïnformeerd genomen. Het wordt ook beter mogelijk om de keuze voor nieuwe beleidspraktijken democratisch te beoordelen. Aan de hand van de genoemde voorwaarden wordt dus geen specifieke bijdrage geleverd aan het bereiken van bepaalde doeleinden maar wordt het functioneren van de overheid in de maatschappij wel verbeterd. Enerzijds wordt het mogelijk om de reconstructie van discoursen die aan praktijken ten grondslag liggen explicieter en creatiever te laten verlopen en anderzijds verbetert het de 'democratische conversatie' over de nieuwe praktijken van de overheid (Dryzek 1996: 123). Vanuit die conclusie becommentarieer ik in het volgende hoofdstuk de antwoorden van de nieuwe planningtheorie op de problemen van de organiserende overheid.

NOTEN

- ¹ Zie Habermas (1967) en Bernstein (1976) voor een overzicht van verschillende theoretische perspectieven die bij de kritiek op de empirisch-analytische methodologie een rol speelden.
- ² Schatzki (1996) geeft een reactie op Giddens' praktijktheorie. Zie Liggett & Perry (1995) voor een toepassing van de praktijktheorie bij ruimtelijke analyses. Zie ook Rein & Law (forthcoming) voor een toepassing van de praktijktheorie van Bourdieu op overheidsplanning.
- ³ Giddens geeft ook een afzonderlijk commentaar op de interpretatieve sociologieën (1976: 28-57; 1977: 165-179), functionalisme (1977: 96-129) en structuralisme (1979: 9-49; 1987: 73-108).
- ⁴ Dit komt overeen met het rationele keuze-institutionalisme (De Beus 1994; Scharpf 1997).
- ⁵ Recent is een hernieuwde aandacht voor deze rol van institutionele factoren bij sociale analyses te zien. March & Olsen (1984) gaven deze hernieuwde aandacht met het vaak aangehaalde artikel *The New Institutionalism* een voor de hand liggende naam. Het nieuwe institutionalisme omvat een divers gedachtegoed (Jordan 1990: 478; Scott 1995; Mayntz & Scharpf 1995: 40-43). Zie voor een overzicht Schüleïn (1987); Powell & DiMaggio (1991); Scott (1995); en Hendriks (1996).
- ⁶ De tegenhanger van het realisme wordt vaak aangeduid als anti-realisme of relativisme. Ik geef de voorkeur aan het begrip 'constructivisme' omdat met dit begrip de kern van het alternatief voor het realistische werkelijkheidsbeeld goed onder woorden wordt gebracht.
- ⁷ In de loop van de jaren tachtig kwam de SSK in aanraking met het technologieonderzoek (Bijker, Hughes & Pinch 1987). In dit technologieonderzoek wordt – parallel met de aanpak van SSK – bekeken hoe artefacten en technologieën sociaal worden geconstrueerd.
- ⁸ Een groot aantal studies bekijkt wat de inhoud van wetenschappelijke kennis bepaalt (Mulkay & Milic 1980; Callon 1980; Collins 1983; Latour 1987; Bijker, Hughes & Pinch 1987).
- ⁹ De tegengestelde posities in de discussie over factoren die de 'inhoud' van kennis bepalen worden getypeerd als internalisme en externalisme (Kunneman 1986: 39-68).
- ¹⁰ Zie Lukes (1974), Van der Graaf & Hoppe (1989: 184-202) en Hendriks (1996: 35-37) voor een uitgebreidere uiteenzetting over het debat tussen pluralisten en elitisten.
- ¹¹ Over dit onderwerp bestaat een uitgebreide literatuur. Zie bijvoorbeeld Habermas (1996) over de rol van formele wetten in moderne maatschappijen. Die studie sluit aan bij Giddens' schets van de dualiteit van normen.
- ¹² Giddens zegt weinig over de implicaties voor de moderne overheden. De implicaties van Giddens' schets voor de moderne overheid kunnen derhalve aan de hand van Habermas (1996) worden nagelopen (Salet 1994: 107-110).
- ¹³ Selznick (1957: 38-64) spreekt van een *organizational character*.

- 14 De contingentietheorie benadrukt in dit verband dat een organisatie moet passen
 bij zijn omgeving. Er is geen ‘beste’ manier van organiseren (Galbraith 1973: 2).
- 15 Meerdere auteurs benadrukken hier bijvoorbeeld het belang van de overgang
 binnen het economisch systeem van Fordisme naar ‘flexible accumulation’
 (Harvey 1989: 121-201; Scott 1988; Verhagen 1993).
- 16 Pinch & Bijker (1987: 40-41) spreken in dit verband van *interpretative flexibility*
 en Schwarz & Thompson (1990: 3) wijzen op het bestaan van *contradictory*
certainties.
- 17 Vergelijk op dit punt de kritiek van Giddens (1982: 215-230) op Foucault.
- 18 Het positiebeprij is in paragraaf 3.2 geïntroduceerd. Met dit begrip wordt kritiek
 geleverd op het rolbegrip omdat dit ten onrechte een onderscheid maakt tussen
 een rol en de persoon die die rol vervult (Giddens 1979: 115-120; Hajer 1995:
 52-53; Schatzki 1996: 7-8).
- 19 Deskundigen krijgen bijvoorbeeld een andere rol dan ‘leken’. Bovendien bestaan
 er vaak taboes om problemen vanuit bepaalde perspectieven te bekijken. Zo was
 het in de Nederlandse politiek lange tijd ‘not done’ om het misbruik van uitke-
 ringen ter sprake te brengen. Foucault (1988: 37-59) bespreekt verschillende van
 deze discursieve mechanismen.
- 20 Latour (1987) spreekt in dit verband van het ontstaan van een black box.
- 21 Kreukels & Simonis (1988: 14) spreken over “de uiteenlopende ‘cultuur’ en con-
 text van het publiek domein, kenmerkend voor afzonderlijke beleidsvelden: de
 bedrijfssector, de gezondheidszorg, het onderwijs, enz. In elk van deze velden
 zijn eigen arrangementen tot ontwikkeling gekomen die bepalend zijn voor de
 vorm en inhoud van het publiek domein.”
- 22 Dit sluit aan bij de constatering in de organisatietheorie dat een complexere
 omgeving leidt tot een toenemende noodzaak van afstemmingsmaatregelen
 (Scott 1987: 114 en 247-249).
- 23 Deze procedurele positie wordt verdedigd in recente debatten over ‘discursive’
 of ‘deliberative democracy’ (Dryzek 1990; Habermas 1996; Elster ed. 1998).
- 24 Zie Hajer (1995: 39-41 en 279-294) over reflexiviteit.

4 NIEUWE PLANNINGPRAKTIJKEN

Overheidsplanning is uit de mode. Sinds de ‘grote operaties’ van de kabinetten-Lubbers worden pogingen ondernomen om de rol van de overheid in de maatschappij terug te dringen. Met de toenemende vragen over de organiserende overheid nam aan het einde van de jaren zeventig ook de kritiek op het uitdijende stelsel van overheidsplannen toe. Deze scepsis over overheid en planning bleek het gevolg te zijn van de maatschappelijke modernisering. De Nederlandse maatschappij veranderde daarmee van een relatief statische klassenmaatschappij in een dynamische en gedifferentieerde maatschappij. De voorwaarden voor overheidsingrijpen zijn in deze maatschappij gewijzigd. Het denkkader van de organiserende overheid en de bijpassende opvattingen over overheidsplanning werken niet meer. Ik bekijk in dit hoofdstuk de reacties op deze ontwikkeling in de planningtheorie. De vraag welke rol planning volgens deze theorie in de huidige maatschappij moet spelen is richtinggevend. Er zal blijken dat de kritiek op overheid en planning tot inhoudelijke wijzigingen in de planningtheorie heeft geleid. Recent tekent zich hierbij een nieuwe consensus af rond de typering van planning als interactieve probleemoplossing. Aan de hand van het uitgewerkte praktijktheoretische kader wordt die reactie in dit hoofdstuk becommentarieerd. Het leidt tot de conclusie dat ook bij de analyse van de interactieve oplossing van maatschappelijke problemen naast een organisatorische blik een aanvullend institutioneel perspectief moet staan.

De uitgangpunten voor deze analyse van de nieuwe planningtheorie zijn in het vorige hoofdstuk verduidelijkt. Planning is daar getypeerd als een praktijk. Dit betekent dat bij planning verschillende doelgerichte actoren zijn betrokken terwijl hun doelgerichte optreden tegelijkertijd door de kenmerken van praktijken wordt gestructureerd. Met deze planningpraktijken tracht de overheid maatschappelijke praktijken te beïnvloeden. Ook in deze maatschappelijke praktijken treden actoren doelgericht en reflexief op terwijl hun handelen wordt gestructureerd. Bij een praktijktheoretische analyse van overheidsplanning staat de relatie tussen planningpraktijken en maatschappelijke praktijken centraal. Die stellingname biedt een goed beginpunt voor een analyse van de verschillende reacties in de planningtheorie op de tekortkomingen van de organiserende overheid. De antwoorden van de nieuwe planningtheorie blijken verschillende aspecten van planning te benadrukken. Het is gebruikelijk om één van deze invalshoeken te kiezen. Ik bepleit daarentegen – in lijn met het pleidooi van het vorige hoofdstuk voor een reflexieve argumentatie over nieuwe beleidspraktijken – een argumentatieve benadering waarin verschillende aspecten van planning met elkaar worden geconfronteerd. Aan de hand van deze argumentatieve stellingname wordt in Deel II het debat over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid becommentarieerd.

Ik geef mijn commentaar op de nieuwe planningtheorie in zeven paragrafen. Paragraaf 4.1 schetst de planningtheorie die aan de uitbouw van de organiserende

overheid ten grondslag lag. Paragraaf 4.2 laat aan de hand van het Amerikaanse debat over omvattende stedelijke planning de groeiende onvrede over deze planningtheorie van de organiserende overheid zien. In de vier navolgende paragrafen bekijk ik verschillende antwoorden op de problemen van de organiserende overheid in de 'nieuwe' planningtheorie. Paragraaf 4.3 laat zien hoe vanuit het overigens niet helder uitgekristalliseerde institutionele planningbegrip de grenzen van overheidsplanning worden verkend. Paragraaf 4.4 schetst dat planning desalniettemin als perspectief een rol bij het optreden van de overheid is blijven spelen. Paragraaf 4.5 bespreekt het communicatieve planningbegrip. Met dit begrip kregen pleidooien voor een interactieve overheid veel steun. Er wordt benadrukt dat maatschappelijke problemen alleen in interactie tussen verschillende partijen kunnen worden opgelost. Naast deze interactieve invalshoek wordt het communicatieve planningbegrip echter ook in andere opvattingen uitgewerkt. Paragraaf 4.6 schetst zo'n alternatief aan de hand van de theorievorming rond het planningdoctrinebegrip. In paragraaf 4.7 constateer ik dat de nieuwe planningtheorie steeds verschillende aspecten van overheidsplanning centraal stelt. In plaats van een keuze voor één van de aspecten bepleit ik een reflexieve argumentatieve benadering waarmee de verschillende aspecten met elkaar worden geconfronteerd.

4.1 PLANNING EN DE ORGANISERENDE OVERHEID

Planning is een oude activiteit. Handwerklieden en bouwmeesters werken bijvoorbeeld vanouds aan de hand van een plan. Voordat ze producten maken uit grondstoffen maken ze een ontwerp van het gewenste eindresultaat. Dit ontwerp begeleidt vervolgens het concrete bouwproces. Deze technische planningopvatting ligt ook ten grondslag aan de eerste denkbeelden over maatschappelijke planning die met de Verlichting rond 1800 ontstonden. Saint-Simon verkondigde bijvoorbeeld de opvatting dat de mens op basis van sociaal-wetenschappelijk onderzoek een gewenste toekomst kan creëren. Hij wordt vaak aangehaald als de grondlegger van maatschappelijke planning (Schelsky 1969: 11; Friedmann 1987: 52). In zijn voetsporen veronderstelde Comte dat de sociale werkelijkheid net als de natuur door wetmatigheden wordt geregeerd. Wetenschappelijke kennis over deze wetmatigheden leidt tot de oplossing van maatschappelijke problemen, zo meende hij. De veronderstellingen van deze technische planningopvatting waren tot het midden van de twintigste eeuw richtinggevend voor de stedelijke planning in Nederland. Het uitgangspunt was dat de samenleving zich volgens bepaalde regelmatigheden geleidelijk en consistent ontwikkelt. Aan de hand van een extrapolatie van ontwikkelingstendensen en een toepassing van wetenschappelijk verkregen kengetallen wordt duidelijk welke behoeften in de stedelijke omgeving van de toekomst zouden bestaan. De resultaten van dit vooronderzoek leidden vervolgens middels een 'creatieve sprong' tot een synthese in het 'masterplan'.

Het masterplan schetste de ideale toekomstige stedelijke inrichting. Het gaf de eindtoestand van de toekomstige stad weer en gold als basis voor het overheids-

optreden. Een goede uitvoering van het plan zou tot een goede ruimtelijke inrichting en daarmee tot een goed functionerend economisch, sociaal en politiek milieu leiden (Gans 1968: 61). In de Nederlandse planningpraktijk domineerde deze blauwdruk- of eindbeeldplanning zeker tot in de jaren vijftig. Wel groeide langzaam de kritiek op de achterliggende veronderstellingen. Het bleek in de steeds dynamischer wereld onrealistisch om een eindtoestand te projecteren. Eindbeeldplannen konden namelijk geen rekening houden met onverwachte gebeurtenissen en ontwikkelingen en waren hierdoor te inflexibel. Bovendien richtte de planning zich ten onrechte vooral op de inrichting van de fysieke ruimte. Een economisch, sociaal en politiek optimaal functionerend stedelijk milieu bleek bij een goede planmatige inrichting van de ruimte op grond van deskundig onderzoek echter niet vanzelf te ontstaan. In de jaren zestig verloor de technische planningopvatting in Nederland dan ook haar overtuigingskracht (Faludi 1996: 24-25; Van der Cammen 1982a: 380-381). Het werd vervangen door het systeemfunctionele planningbegrip.

Het systeemfunctionele planningbegrip is vooral het resultaat van de Amerikaanse sociaal-wetenschappelijke literatuur. De stormachtige ontwikkeling van deze literatuur was zoals in paragraaf 2.3 bleek vooral het gevolg van de veronderstelling dat de overheid aan de hand van de toegepaste wetenschap maatschappelijke problemen goed zou kunnen oplossen. De overheid kreeg onder invloed van die gedachte een steeds centralere plaats in de maatschappij. De opvattingen over overheidsplanning veranderden hierbij aanmerkelijk van karakter. Drie theoretische ontwikkelingen waren vooral belangrijk. Vanuit de besluitvormingstheorie werd benadrukt dat overheidsplanning voor alles een keuzeproces is. Dit uitgangspunt werd uitgewerkt in het rationele planningmodel. Ten tweede kregen in de loop van de jaren zestig het systeemdenken en de cybernetica een steeds grotere invloed. Ten derde werd als gevolg hiervan de met het technische planningbegrip verbonden 'eindbeeldplanning' vervangen door de opvatting dat planning een continue proces is. Deze drie invalshoeken hebben zich onafhankelijk van elkaar ontwikkeld maar raakten in de loop van de jaren zestig met elkaar verbonden. Het resulteerde in het systeemfunctionele planningbegrip (Schelsky 1969: 19). Dit planningbegrip bleek passende antwoorden te geven op de toenemende kritiek op de technische planningopvatting (Taylor 1998: 69). Het bood de theoretische uitgangspunten voor de uitbouw van het takenpakket van de organiserende overheid.

Het rationaliteitbegrip dat centraal staat in het rationele planningmodel – de eerstgenoemde invalshoek – heeft een lange geschiedenis. Het kreeg onder meer een vertaling in de besluitvormingstheorie van Herbert Simon. Simon (1945) bekeek de verhouding tussen politiek en beleid. Volgens de standaardopvatting neemt de politiek beslissingen en leidt een wetenschappelijke uitwerking tot beleid (Van Vught 1979: 58-60). Simon bekritiseerde dit veel te naïeve onderscheid omdat ook bij de wetenschappelijke uitwerking keuzes een cruciale rol spelen. Beleidsvorming – en dus planning – is in zijn opvatting een keuzeproces. In zijn zoektocht naar een besluitvormingstheorie die met deze constatering

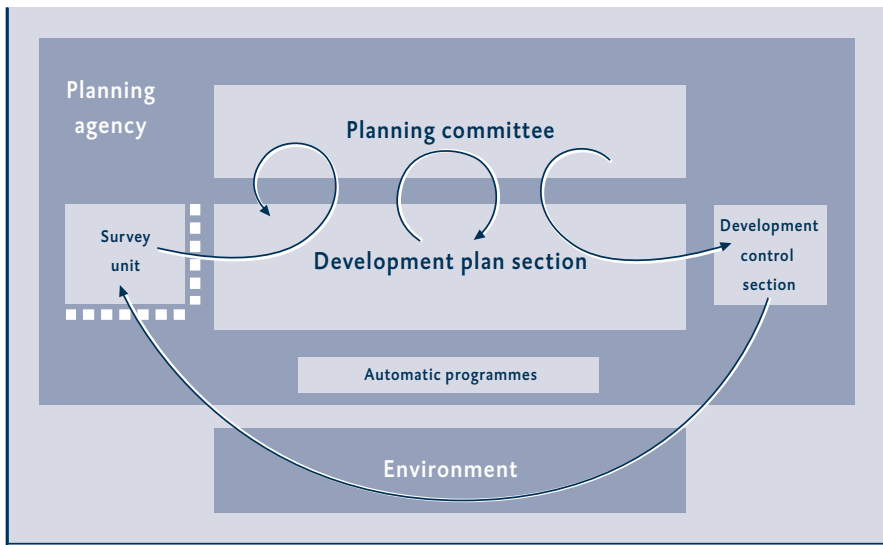
rekening houdt, stuitte Simon op de tegenstelling tussen de *homo economicus* en de *homo psychologicus*. De *homo economicus* neemt zijn beslissingen rationeel. Deze rationele besluitvorming is gericht op de selectie van alternatieven op grond van een evaluatie van hun gevolgen vanuit een waardesysteem (ibid: 75). Door praktische beperkingen is de mens echter bij de toepassing van dit besluitvormingsmodel niet in staat om optimale oplossingen te vinden. Tegenover het normatieve model van rationele besluitvorming uit de economische theorie plaatste Simon daarom een model van beperkte rationele besluitvorming dat beter past bij het praktische handelen van mensen. “While economic man maximizes – selects the best alternative from among all those available to him; his cousin whom we shall call administrative man, satisfices – looks for a course of action that is satisfactory or ‘good enough’” (ibid: xxv).

Langs deze weg vond Simon een manier om aandacht te besteden aan de rol van beslissingen bij planning. Een plan is niet het noodzakelijke resultaat van wetenschappelijk onderzoek. Het is het gevolg van keuzes. Via de zogenaamde ‘Chicago School’ werd dit uitgangspunt verwerkt in de planningliteratuur (Faludi 1987: 21-34; Friedmann 1973: 2-4). Het klassieke beeld van planning als een creatief ontwerpproces op basis van onderzoek werd hierbij vervangen door een opvatting dat planning een toegepaste sociale wetenschap is. Meyerson & Banfield (1955) presenteerden deze opvatting in een studie naar het huisvestingsbeleid in Chicago als het rationele planningmodel. Volgens dit planningmodel is een beslissing rationeel indien langs de volgende weg genomen: 1) analyseer de situatie; 2) reduceer en bewerk doeleinden; 3) ontwerp verschillende handelingsalternatieven; en 4) vergelijk de gevolgen van deze alternatieven (Banfield 1959). Meyerson & Banfield onderkennen met Simon de beperkingen van dit planningmodel. Volledige rationaliteit is om praktische redenen onmogelijk. Ze meenden echter wel dat het model een zo goed mogelijk te benaderen stappenschema is. “Decisions may be made with more or less knowledge of alternatives, consequences, and relevant ends, and so we may describe some decisions and some decision-making processes as more nearly rational than others” (ibid: 315). Binnen korte tijd kwam dit rationele planningmodel centraal te staan in de planningtheorie.

Het aldus ontstane rationele planningmodel kreeg aan het einde van de jaren zestig een impuls van de ontwikkeling van de systeembenadering – de tweede invalshoek die tot het systeemfunctionele planningbegrip heeft geleid. De introductie van deze benadering in de sociale wetenschappen vond aan het begin van de jaren zestig plaats in Deutsch’ *The nerves of government* (1966). Andere toepassingen van het systeemdenken in de sociale wetenschappen volgden spoedig (Easton 1965; Beer 1966; Buckley 1967; Etzioni 1968). Deze sociaal-wetenschappelijke systeemtheorie werd ook vertaald naar de planningtheorie (Jantsch 1969; McLoughlin 1969; Chadwick 1971; Faludi 1973a). Hierbij kunnen twee benaderingen worden onderscheiden – een systeemfunctionele en een systeemcybernetische benadering (Salet 1979). Beiden nemen de sterk toegenomen complexiteit van de moderne maatschappij als uitgangspunt (Jantsch 1969: 7). De maatschap-

pij wordt opgevat als een complex samenstel van systemen. Enkelvoudige causale verklaringen voor maatschappelijke ontwikkelingen worden vervangen door complexe relaties van verschillende op elkaar inwerkende factoren. In tegenstelling tot de cybernetische benadering reserveert de systeemfunctionele benadering in deze complexe maatschappij een belangrijke controlerende rol voor de overheid (Van Gunsteren 1976: 30). Deze benadering sluit zodoende aan bij de algemene invalshoek van de toegepaste sociale theorie ten aanzien van de overheid (par. 2.3).

Figuur 4.1 Het planningproces volgens Faludi



Bron: Faludi (1973a: 83).

In het systeemfunctionele planningbegrip wordt de samenleving opgevat als een samenhangend systeem. De delen van dit systeem vervullen functies. In lijn met de organische metaforen van het functionalistische denken wordt verondersteld dat de overheid hierbij de functie van de hersenen heeft in het lichaam van de samenleving (Tugwell 1940). De overheid moet dus zorgen voor de coördinatie van de verschillende systemen en maakt hierbij gebruik van planning. Vanuit het systeemfunctionele planningbegrip wordt verondersteld dat planmatige coördinatie mogelijk is als planning wordt opgevat als een continue proces. Gezien de maatschappelijke complexiteit en dynamiek moet de overheid ingrepen in de maatschappij immers steeds evalueren en wellicht aanvullende maatregelen nemen (figuur 4.1). Op deze manier kan rekening worden gehouden met de constatering van het systeemdenken. Planning wordt dus opgevat als een cyclisch proces – de derde ontwikkeling die tot het systeemfunctionele planningbegrip heeft geleid. Het rationale planningmodel biedt een handleiding voor de aanpak van deze activiteit. Voor het opstellen van plannen waren stappenschema's uitgewerkt waarin het cyclische karakter van planning werd benadrukt (Webber 1969: 278; Van Vught 1979: 84-87). Verschillende auteurs hebben deze schema's

verschillend geformuleerd. Steeds terugkerende stappen zijn het formuleren van problemen of doeleinden, het onderscheiden van alternatieven en criteria, het kiezen van het ‘beste’ programma, het uitvoeren van dit programma en het terugkoppelen van de resultaten. In deze aanpak zijn de drie afzonderlijke benaderingen – rationele planning, systeembenadering en procesplanning – terug te zien.

Deze schets suggereert een coherenter beeld van het systeemfunctionele planningbegrip dan de literatuur rechtvaardigt. Vooral het rationaliteitsbegrip veroorzaakte veel discussie. Naast bijdragen die dit begrip als strikt te volgen schema voor het opstellen van plannen beschouwden staan genuanceerdere stellingnames waarin – net als bij Meyerson & Banfield – het rationaliteitsprincipe als te benaderen ideaal wordt opgevat. Ondanks deze tegenstellingen hebben verschillende systeemfunctionele benaderingen een gemeenschappelijk redeneerschema. In dit redeneerschema richt de aandacht zich ten eerste op de overheid. Het oplossen van maatschappelijke problemen wordt binnen de staat gesitueerd. Planning wordt opgevat als overheidsactiviteit. Er is wel aandacht voor het doelgerichte optreden van andere maatschappelijke actoren maar tegelijkertijd wordt verondersteld dat de overheid hierover controle kan hebben als dit op grond van een systeembenadering gebeurt (McLoughlin 1969: 92-103). De overheid is dus de organisator van de maatschappij. De verhouding tussen het opereren van de overheid en het autonome maatschappelijke handelen wordt niet geproblematiseerd. In de tweede plaats veronderstelt het systeemfunctionele planningbegrip dat planning cyclisch moet verlopen. Hierbij zijn de stappen van het rationele planningmodel – ook bij genuanceerde benaderingen van het rationaliteitsbegrip – richtinggevend. En in de derde plaats wordt verondersteld dat overheidsplanning op deze manier leidt tot vooruitgang. Faludi (1973a: 35-53) stelt overheidsplanning bijvoorbeeld onomwonden in dienst van menselijke groei (*human growth*): “rational planning results in growth as a product, and (...) the rational planning process may itself be viewed as a vehicle for the very process of growth” (ibid: 49). Juist op deze combinatie van kenmerken blijkt de kritiek zich later te richten.

Vanuit het systeemfunctionele planningbegrip is planning niet meer een met een specifieke problematiek verbonden wetenschappelijke activiteit maar wordt planning een algemeen toepasbare besluitvormingsmethode. Er ontwikkelt zich een algemene planningtheorie die algemene kennis levert voor het ingrijpen van de overheid (Kreukels 1980: 41). De uitbouw van de organiserende overheid in de jaren zestig en zeventig kreeg vorm aan de hand van de uitgangspunten van deze theorie. Men ging op alle beleidsvelden de systematiek van het systeemfunctionele planningbegrip toepassen. Het leidde tot een ingewikkeld stelsel van deelplanningen (Kroonenburg e.a. 1981: 56). Met het groeiende aantal overheidsregelingen en de toenemende maatschappelijke complexiteit kwam de samenhang tussen deze deelplanningen echter in het gedrang. Vanuit het systeemfunctionele planningbegrip werd de oplossing voor deze gebrekkige samenhang wederom gezocht in aanvullende vormen van ‘integrale’ overheidsplanning (Kreukels

1980: 66-78 en 105-117). In dit kader werd aan de hand van het bekende sector-facet model van de commissie-De Wolff een uitgebreid stelsel van onderling gerelateerde vormen van planning ingesteld. Het optimisme over de mogelijkheden om aan de hand van moderne planningmethoden vanuit de staat de samenleving te sturen was groot. Pas aan het einde van de jaren zeventig werden uitdrukkelijk vragen gesteld over de invloed van de overheid.

4.2 OMVATTENDE PLANNING – EEN KLASSIEK DEBAT

De introductie van het systeemfunctionele planningbegrip betekende een grote verandering in de planningpraktijk. Net als bij het technische planningbegrip wordt de noodzaak van omvattende planning met het systeemfunctionele planningbegrip onderstreept. De aanpak van dit proces verschilt echter sterk. Vanuit het technische planningbegrip is de aandacht gericht op het opstellen van omvattende masterplannen. Hierbij werden de resultaten van goed en uitputtend onderzoek door een ontwerper in een plan omgezet. In dit plan zijn alle denkbare aspecten en facetten van de ruimtelijke omgeving met elkaar verbonden. Het bood een blauwdruk van de gehele stad van de toekomst vanuit het algemeen belang.¹ In de loop van de jaren vijftig groeide – eerst in Amerika en later ook in ons land – de ontevredenheid over deze rigide technische opvatting van omvattende planning. Het systeemfunctionele planningbegrip viel daarom in vruchtbare aarde. Met dit begrip werd planning een proces van besluitvorming. De creatieve taak van de ontwerper werd overgenomen door een team van sociaal-wetenschappelijk geschoolde planners. Deze stellingname bood nieuwe munitie in het debat over de mogelijkheid van omvattende planning. Met deze munitie is in de jaren vijftig en zestig in het *Journal of the American Institute of Planners* een interessant debat gevoerd. Meyerson, Banfield, Friedmann, Webber, Lindblom en Etzioni discussieerden hierbij over de mogelijkheid van omvattende stedelijke planning.² Verschillende dimensies van overheidsplanning komen in dit debat duidelijk naar voren.

De eerste bijdragen aan het debat werden geschreven op een moment dat de systeembenadering nog niet in het planningdenken was geïntroduceerd. Hier geldt het rationele planningmodel dus als uitgangspunt. Dit planningmodel onderstreept het belang van een omvattende aanpak. Als – voor zover mogelijk – alle consequenties van verschillende handelingsalternatieven moeten worden bekeken, dan is een omvattende aanpak immers vanzelfsprekend. In de verschillende bijdragen aan het klassieke debat werd bediscussieerd of omvattende planning mogelijk was en hoe dat zou moeten worden georganiseerd. Meyerson (1956) nam hierbij het voortouw. Hij stelde de praktische grenzen aan rationele planning centraal. Rationele planning gaat gebukt onder een gebrek aan informatie met betrekking tot de implicaties van lange termijn plannen. Meyerson stelt daarom voor de aandacht vooral op de middellange termijn te richten. Hierdoor worden de plannen minder abstract en ontstaat een directere koppeling met de dagelijkse besluitvorming. Plannen voor de middellange termijn slaan zodoende een brug tussen concrete beslissingen en de ontwikkeling op de lange termijn.

Meyerson bleef met dit betoog het rationele planningmodel trouw maar maakte het tegelijkertijd bruikbaar voor concreet beleid. Zijn nadruk op planning voor de middellange termijn kreeg een langdurige invloed in het denken over overheidsplanning (Faludi 1973b: 115).

Meyersons pleidooi is bekritiseerd door Lindblom (1959). Lindblom betoogde in een reeks invloedrijke publicaties dat het rationele planningmodel weliswaar wenselijk maar praktisch onmogelijk is. Het overvraagt namelijk de capaciteiten van besluitvormers om alle gevolgen van beslissingen te overzien. Om die reden schiet ook een planning die is gericht op de middellange termijn tekort. Lindblom stelde daarom voor 'incrementeel' te werk te gaan. Bij deze incrementele werkwijze worden steeds kleine wijzigingen in een gewenste richting gemaakt en worden de effecten van die veranderingen eerst bekeken voordat nieuwe actie wordt ondernomen. "Incrementalism is a method of social action that takes existing reality as one alternative and compares the probable gains and losses of closely related alternatives by making relatively small adjustments in existing reality, or making larger adjustments about whose consequences approximately as much is known as about the consequences of existing reality, or both" (Dahl & Lindblom 1953: 82). Bij een incrementele aanpak wordt dus rekening gehouden met de onverwachte effecten van het ingrijpen van de overheid. Daarmee onderstreept Lindblom de relatieve en beperkte positie van planning en wijst hij een voluntaristisch perspectief af.

Niet iedereen nam echter zo radicaal stelling tegen omvattende rationele planning. Robinson (1965) werkte de op de middellange termijn gerichte planning van Meyerson verder uit. In zijn bijdrage uit het midden van de jaren zestig komt duidelijk de invloed van procesplanning en systeembenadering tot uitdrukking. Altshuler (1965) ontpopte zich daarentegen weer tot een fervent criticus van de planning voor de middellange termijn. Ook bij deze planning is het naar zijn mening niet goed mogelijk een helder beeld van het algemeen belang te krijgen. Friedmann (1965) constateert om deze reden dat planners blijkbaar voor een onoverkomelijk dilemma staan. Omvattende planning is noodzakelijk maar tegelijkertijd onmogelijk. Etzioni (1967) heeft naar aanleiding van die constatering geprobeerd om een redelijke middenweg tussen de rationeel-omvattende en incrementele modellen te vinden. Hij stelt daarbij een 'mixed-scanning' aanpak voor als derde besluitvormingsmodel. In deze gelaagde aanpak wordt enerzijds vanuit een omvattend perspectief in grote lijnen bekeken wat alternatieven en gevolgen zijn en wordt die selectie vervolgens aangevuld met een analyse van alternatieven op detailniveau volgens het rationele model. Op deze wijze meent Etzioni de voordelen van het incrementele en rationele model met elkaar te verenigen.

Friedmanns (1965) bijdrage kan – alhoewel eerder gepubliceerd dan Etzioni's pleidooi voor 'mixed-scanning' – met enig recht als hoogtepunt van de discussie over omvattende planning worden beschouwd (Kreukels 1995). Friedmann geeft namelijk een genuanceerde interpretatie van de wenselijkheid en onmogelijk-

heid van omvattende planning. In zijn bijdrage komt de invloed van procesplanning en systeembenadering duidelijk naar voren. De titel van zijn bijdrage – *Comprehensive Planning as a Process* – maakt duidelijk dat hij het belang van omvattende planning niet ontkent. Omvattendheid verwijst hierbij naar het besef dat de stad een systeem is van samenhangende sociale en economische aspecten met betrekking tot de ruimte. Friedmann stelt tegelijkertijd dat omvattendheid niet op één moment in een omvattend plan kan worden gerealiseerd maar slechts kan worden bereikt in een voortdurend proces tussen verschillende betrokkenen: “(...) comprehensiveness is not a special feature of the planner’s mind, a mind trained to a holistic view, but must be achieved by a process that will maximize the specialized contributions of technical experts to the solution of urban problems” (Friedmann 1965: 213). De reden voor deze constatering is de grote dynamiek van de stedelijke ontwikkeling. Friedmann neemt met zijn pleidooi afscheid van het systeemfunctionele planningmodel waarin een stapsgewijze planning centraal staat. Enige tijd later leidde zijn aandacht voor de betrokkenen in het planningproces tot een omslag waardoor overheidsplanning in zijn analyses minder centraal kwam te staan (Friedmann 1969 en 1973).

Het klassieke debat over omvattende planning gaat niet alleen over de aanpak van planning maar ook over de plaats van de overheid in de maatschappij. De vraag wie moet plannen kruist met andere woorden de vraag hoe planning moet plaatsvinden. Met het systeemfunctionele planningbegrip kreeg de overheid in aansluiting op het functionalisme van de orthodoxe consensus die planerende rol toebedeeld. De overheid diende hierbij te werk te gaan volgens de regels van het systeemfunctionele planningbegrip. De steun voor deze stellingname was kortstondig. De bijdrage van Friedmann vormt een baken voor de kritiek. Omvattende planning is volgens hem noodzakelijk maar kan alleen worden vormgegeven als continu proces tussen betrokkenen. Deze constatering wordt later onderstreept door de opmerking van Scharpf (1973: 107) dat het coördinatieprobleem principieel onoplosbaar is. Faludi (1973a: 284) benadrukt de onmogelijkheid van omvattende uitvoeringsgerichte planning en noemt die combinatie utopisch. In zijn ogen betekent dit echter niet dat de overheid geen omvattende plannen moet maken. Deze plannen kunnen als indicatieve plannen een ondersteunende rol spelen bij de dagelijkse werkzaamheden van beleidsorganisaties (Faludi 1987). Indicatieve omvattende plannen worden dan niet ‘uitgevoerd’ en moeten daarom ook niet in vergaande mate worden geïnstrumenteerd (Salet 1996a). In de literatuur is zodoende sinds de jaren zeventig overeenstemming ontstaan over de afwijzing van de combinatie van uitvoeringsgerichte en omvattende planning. Het idee van omvattende plannen als perspectief blijkt echter ook na de jaren zeventig levensvatbaar.

Aan het einde van de jaren zeventig ontstond een discussie over de plaats van de organiserende overheid in de maatschappij. De kritiek op het planmatige handelen van deze overheid groeide sterk. Het planningstelsel dat op basis van het sector-facet model van de commissie-De Wolff was opgetuigd, veranderde steeds meer in een complex en in zichzelf gekeerd administratief coördinatiesysteem.

Het had weinig aansluiting met de maatschappij. Die maatschappij werd zelf bovendien steeds pluriformer en complexer. De aard van maatschappelijke problemen sloot steeds minder aan bij het nationaal georiënteerde planningstelsel. De maatschappij bleek hierdoor steeds moeilijker te plannen. De financiële crisis aan het einde van de jaren zeventig en de groeiende werkloosheid versterkten de problemen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat rond 1980 de opvattingen over overheidsplanning in de Nederlandse praktijk veranderden (Kreukels 1989). Het vertrouwen in planning nam af en verschillende planningregelingen werden afgeschaft.³ Deze verandering was vooral het gevolg van de problemen waarmee de organiserende overheid in de praktijk werd geconfronteerd. De wijzigingen werden echter vertaald in een groeiende theoretische kritiek op het systeemfunctionele planningbegrip. Vanuit verschillende tradities – neomarxisme, implementatiestudies, systeemcybernetica, institutionele planningbegrip – werd gewezen op de onrechtvaardigheid en ineffectiviteit van overheidsplanning. Die kritiek geldt als uitgangspunt voor de stellingname van verschillende tradities in de nieuwe planningtheorie.

4.3 HET INSTITUTIONELE PLANNINGBEGRIP

Aan de basis van het systeemfunctionele planningbegrip staat het onderscheid tussen de overheid als sturend subject en de samenleving als te bestuderen object. Dit ‘monocentrische’ besturingsideaal dat past bij de uitgangspunten van de orthodoxe consensus had tot in de jaren zeventig veel aanzien (Kreukels 1989: 146). Met de kritiek op het systeemfunctionele planningbegrip raakte de planende en coördinerende overheid in de jaren tachtig echter in onmin. Net als in de sociale theorie, waar het systeemperspectief van Parsons’ functionalisme – zoals in paragraaf 3.1 bleek – plaats maakte voor verschillende handelingstheoretische benaderingen, werd het in de planningtheorie gebruikelijk om aandacht te besteden aan het doelgericht en reflexief handelen van verschillende actoren. In navolging van *Planning als Onderneming* – dat in Nederland voor wat dit betreft een signaalfunctie heeft vervuld – werd steeds vaker benadrukt dat de overheid niet het middelpunt van de wereld is, maar één partij te midden van andere organisaties. Hiermee werd de overheid steeds minder opgevat als ‘focal organization’ (Perrow 1986: 192). Bij beleidsstudies resulteerde het in een analyse van de relatie tussen verschillende bij beleid betrokken organisaties – het interorganisationale netwerk. Aan dit onderwerp werd voor 1960 nagenoeg geen aandacht besteed. Sinds het begin van de jaren zeventig verscheen hierover echter een reeks boeken (Tuite e.a. 1972; Friend e.a. 1974; Negandhi 1975; Hanf & Scharpf 1978; Godfroi 1981; Hufen & Ringeling 1990; Kickert 1991; Teisman 1992; Kickert e.a. 1997).

Aan de basis van het netwerkperspectief staat aandacht voor de relatie tussen overheid en andere partijen. Er wordt geconstateerd dat de overheid bij het merendeel van de beleidsprocessen afhankelijk was geworden – of altijd al was geweest?! – van de medewerking van andere actoren”. It is unlikely, if not impossible, that public policy of any significance could result from the choice process

of any single unified actor. Policy formation and policy implementation are inevitably the result of interactions among a plurality of separate actors with separate interests, goals, and strategies” (Scharpf 1978: 347). Auteurs als Scharpf, Mayntz en Ostrom benadrukten bovendien dat de overheid ook uit onderdelen bestaat. Moderne maatschappijen zijn bij het vervullen van sociale taken daarom afhankelijk van interorganisatorische netwerken (Ostrom 1985: 1). Deze ‘vervlochten’ (Scharpf e.a. 1976) is zeker geen nieuw verschijnsel – denk aan pacificatiedemocratie en neocorporatisme – maar nam door de gegroeide pluriformiteit van bestuur en samenleving wel sterk toe.

Het netwerkperspectief wordt bij de analyse van ‘vervlochten’ beleidsprocessen op twee manieren gebruikt. Naast het netwerkperspectief als analysekader staat het netwerkperspectief als sturingsmodel (Hanf 1978; Scharpf 1978; Hufen & Ringeling 1990; Kickert 1991; Tatenhove & Leroy 1995). Als analytisch perspectief wordt het netwerkbegrip gebruikt om het verloop van beleidsprocessen te beschrijven en verklaren. Hier gelden de afzonderlijke strevingen van de individuele actoren en hun relaties als verklarende factor. Er wordt in lijn met het model van de rationele actor verondersteld dat actoren – de basiselementen van het netwerk – strategisch opereren om hun eigen doeleinden te bereiken (Teisman 1992: 50). De interactie in netwerken wordt dus verklaard uit de belangen van actoren. Hierbij benadrukken sommige auteurs dat het handelen van individuele actoren mede wordt bepaald door de ‘structuurkenmerken’ van het netwerk. “As far as the individual organizations are concerned, they are embedded in a particular set of relationships, the structure of which constrains the action options open to them and the kinds of behaviour they can engage in as they go about their particular business” (Hanf 1978: 12). In deze structurele kenmerken van netwerken komt de institutionele inbedding van het handelen van individuen tot uitdrukking. Het probleem van veel analyses met het netwerkbegrip is dat deze institutionele dimensie van het handelen onvoldoende aandacht krijgt (Tatenhove & Leroy 1994: 133).

Met de uitgangspunten van het aldus ingevulde netwerkperspectief als analysekader kan de kritiek op het systeemfunctionele planningbegrip worden bevestigd. Vanuit dit planningbegrip wordt planning door een centrale instantie aangedragen als antwoord op de gebrekkige samenhang van het handelen van actoren (Hanf 1978: 2). Deze coördinerende rol blijkt vanuit het netwerkperspectief echter onmogelijk als de coördinator onvoldoende kennis of dwangmaatregelen heeft (Hanf 1978: 2-3; Teisman 1992: 37). Verschillende actoren zullen immers vanuit hun belangen een eigen koers varen. Centrale planning biedt daarom in de huidige dynamische en gedifferentieerde maatschappij geen goed resultaat. Die constatering werd in de praktijk weerspiegeld door de teruglopende effectiviteit van overheidsplanning. Uiteindelijk is hierdoor de aanhang voor het ideaalbeeld van de organiserende overheid geslonken (Kreukels 1989: 139). In reactie op deze kritiek op het systeemfunctionele planningdenken kunnen twee stromingen worden onderscheiden. In de eerste richting wordt geconstateerd dat het onmogelijk is om vanuit de overheid het maatschappelijke functioneren te beheersen.

Hier staat dan ook de heroverweging van de verhouding tussen staat en samenleving voorop. In de tweede richting staat niet de omvang van het takenpakket maar de manier van taakvervulling voorop. Hier wordt benadrukt dat omvattende planning als werkwijze onmogelijk is. De overheid moet daarom op een andere manier gaan opereren. In dit kader is het netwerkperspectief als sturingsmodel uitgewerkt.

De eerste reactie op het slechte functioneren van de verzorgingsstaat komt voort uit het institutionele planningbegrip (Schelsky 1969; Kreukels 1980; Salet, forthcoming). Deze reactie heeft inmiddels op verschillende beleidsvelden – bijvoorbeeld arbeidsvoorzieningen, gezondheidszorg, onderwijs, volkshuisvesting en infrastructuur – tot een herordening van de verhouding tussen staat en samenleving geleid (Van Montfort 1995; Kreukels 1989; Kreukels & Simonis 1988). Er heeft hierdoor een breuk plaatsgevonden in de ontwikkeling vanaf het begin van de twintigste eeuw naar een steeds omvattender stelsel van overheidszorg (Kreukels & Simonis 1988: 10). Aan de basis van deze veranderingen staat een heroverweging van de rol van de overheid. Kreukels & Simonis (1988: 12) constateren dat er ruimte blijft voor een overheid die ten aanzien van het publiek domein haar eigen verantwoordelijkheid en verplichtingen heeft. Wel verliest de overheid haar monopoliepositie ten aanzien van het publiek domein. Bovendien is haar aandeel steeds onderhevig aan herdefiniëring in relatie tot wat de particuliere sector voor haar rekening neemt. Deze benadering impliceert dat het uniforme optreden van de organiserende overheid wordt vervangen door specifieke verhoudingen tussen overheden, markt en corporatieve actoren op verschillende beleidsterreinen (Van Montfort 1995: 12). Er ontstaat een *geleed bestuur* met gevarieerde beleidsarrangementen waarbij per beleidsveld op verschillende wijzen ruimte wordt gelaten aan eigen initiatieven en risico's (Kreukels 1989: 146). Overigens wordt bij de pleidooien voor een heroverweging van de taken van de overheid in de huidige maatschappij niet altijd rekening gehouden met de constatering uit het vorige hoofdstuk dat zo'n herbezinning altijd voortkomt vanuit discourses waarmee de werkelijkheid wordt geconstrueerd. Deze politieke effecten van discourses moeten steeds bij debatten over de heroverweging van overheidstaken worden betrokken (Dryzek 1996).

De kritiek op de organiserende overheid heeft vanuit deze institutionele invalshoek op verschillende beleidsvelden geleid tot een herordening van staat en samenleving. Velen blijken hierbij overtuigd van de onmogelijkheid van een onbeperkt uitdijende verzorgingsstaat en een alom aanwezige organiserende overheid. Tegelijkertijd lijkt men echter vaak niet in staat of bereid om te bezien in hoeverre het stelsel van de verzorgingsstaat zelf ter discussie moet staan (Kreukels & Simonis 1988: 9). Met die constatering komt het netwerkperspectief als sturingsmodel – de tweede invalshoek op het netwerkbegrip – in beeld. Vanuit deze invalshoek bestaat sinds het einde van de jaren tachtig een groeiende aandacht voor de oplossing van maatschappelijke problemen middels een directe interactie tussen overheid en anderen.⁴ Hier blijft een organisatorische invalshoek – ontwerpen – het denken overheersen. Niet de noodzaak van probleemop-

lossing staat ter discussie maar de manier van taakvervulling. Vanuit dit perspectief wordt benadrukt dat analytische netwerkstudies wel het verloop van beleidsprocessen verduidelijken maar onvoldoende aandacht schenken aan de maatschappelijke functie van beleid. Met het analytische netwerkbegrip wordt duidelijk hoe de interactie tussen actoren vanuit verschillende belangen is te begrijpen, maar de noodzaak van overheidsbeleid als bemiddeling tussen betrokkenen verdwijnt uit beeld (Scharpf 1978: 349). Als startpunt van het sturingsperspectief geldt dat de uitkomsten van de autonome sturingsacties van actoren gevolgen hebben die vanuit het algemeen belang ongewenst zijn.

Vanuit deze invalshoek op de maatschappelijke rol van de overheid blijven specifieke doelen als uitgangspunt gelden. Hierbij wordt verondersteld dat de overheid als bemiddelaar bij de probleemoplossing betrokken moet zijn. Richtingend is niet de heroverweging van de rol van de overheid in de maatschappij maar de oplossing van problemen. Nonet & Selznick (1978) spreken in dit verband van een 'sovereignty of purpose'. Vanuit dit doelgerichte perspectief wordt benadrukt dat de overheid van andere actoren afhankelijk is. De overheid zal daarom voor probleemoplossing interacties moeten aangaan. Hiermee komt het creëren van draagvlak en overeenstemming in het overheidsoptreden centraal te staan. Deze redenatie mondt ten aanzien van verschillende beleidsproblemen uit in een pleidooi voor incidentele aanvullende projecten waarin de overheid een directe interactie aangaat met andere partijen. Deze positionering van de overheid krijgt onder de noemer *interactieve* overheid sinds het einde van de jaren tachtig veel aandacht (Salet 1994: 98; Donner 1997: 34). In het vervolg wordt echter duidelijk dat die benadering onvoldoende oog heeft voor de institutionele inbedding van het overheidsoptreden.

4.4 PLANNING ALS PERSPECTIEF

De veranderde denkbeelden over het overheidsoptreden hebben er aan het begin van de jaren tachtig toe geleid dat op verschillende beleidsvelden planningregelingen zijn afgeschaft. Ook binnen de universitaire wereld nam de aandacht voor planning sterk af. Planning was uit en planningtheorie stond door de associaties met het systeemfunctionele planningbegrip in een kwaad daglicht (Frisen 1996: 17). Het plan is met deze omslag echter niet uit het openbaar bestuur verdwenen. Wel zijn de denkbeelden over de plaats en functie van plannen veranderd. Niet toevallig kreeg de hernieuwde theorievorming over plannen vooral binnen de planologie en stedenbouw en dus in reflectie op de ruimtelijke planningpraktijk gestalte. Juist hier was de kritiek op het systeemfunctionele planningbegrip hard aangekomen. De ruimtelijke planning had zich in de jaren zeventig immers verbonden met de functie van beleidsafstemming. De uitvoering van deze op afstemming gerichte ruimtelijke plannen bleek echter zeer gebrekkig. De kritiek op het systeemfunctionele planningbegrip was daarmee ook een kritiek op de ontstane ruimtelijke planningpraktijk. Het veroorzaakte aan het begin van de jaren tachtig een crisis in de ruimtelijke ordeningspraktijk en in de universitaire planologie en stedenbouw.⁵

In tegenstelling tot de ontwikkeling op veel andere beleidsterreinen heeft de afwijzing van het systeemfunctionele planningbegrip bij de ruimtelijke ordening niet tot een afwijzing van planning als overheidsactiviteit geleid. De denkbeelden over de rol van plannen zijn wel aan de gewijzigde opvattingen aangepast. Deze verschuiving stond centraal in de polemiek uit het begin van de jaren tachtig over het *Plan in de Planning* (Mastop 1983: 7-13). Aan de basis van dit debat stonden verschillende reacties op de gebrekkige uitvoering van ruimtelijke plannen. Grofweg kan hierbij een onderscheid worden gemaakt tussen de beslissingsgerichte stellingname van Faludi (1983) en Mastop (1983 en 1984) en de pleidooien voor wervende planning van met name Van der Cammen (1982a,b).⁶ Het debat over het *Plan in de Planning* bestrijkt niet de gehele theorievorming over ruimtelijke planning aan het begin van de jaren tachtig.⁷ Het schetst wel verschillende opvattingen over de rol die het plan na afwijzing van het systeemfunctionele planningbegrip in het openbaar bestuur kan spelen.

Zoals gezegd was het startpunt van de polemiek de gebrekkige uitvoering van de binnen het sector-facet stelsel met zeer veel tijd en zorg opgestelde ruimtelijke plannen. Dit viel samen met een verminderde politieke aandacht voor de ruimtelijke ordening sinds het einde van de jaren zeventig. Het overheersende idee was dat Nederland 'af' was. De ruimtelijke ordening behoorde op de agenda van de vertegenwoordigende lichamen tot de verliezers (Van der Cammen 1982b: 451). Dit gewichtsverlies werd onder meer in verband gebracht met de toegenomen invloed van de investeringsdepartementen ten tijde van de recessie. Van der Cammen (1982a,b) weet de verminderde politieke rol van de ruimtelijke planning en de gebrekkige uitvoering van ruimtelijke plannen aan de verbondenheid van deze activiteit met coördinatie, inspraak en overleg. Door het groeiende besef dat bij ruimtelijke ordening ook andere strategische actoren handelend en plannend optreden was de ontwerppraktijk veranderd in een onderhandelingspraktijk. Het ruimtelijk plan bood hierdoor niet meer een visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling vanuit het ruimtelijk facet. In plaats daarvan bestond het uit een verzameling afspraken. Omdat ruimtelijke plannen de verbeeldingskracht niet meer prikkelden, speelden ze geen rol meer in de maatschappelijke discussie. De ruimtelijke planning verloor zo ook haar politieke zeggingskracht.

Van der Cammens oplossing volgt direct uit de analyse. Door een 'wervend' plan te maken zou het ruimtelijk facet een eigen visie op de gewenste ontwikkeling van een gebied uitdragen. Dit plan zou de onderhandelingen in een aantrekkelijke richting bijsturen. Een consequentie van deze stellingname was dat stedenbouwkundigen een centralere positie in het planvormingsproces kregen. De oplossing werd mede om die reden breed gedragen (Mastop 1984: 10). Het besef dat ook anderen bij planning zijn betrokken leidde hier dus tot een pleidooi voor het herstel van het autonome plan dat anderen met wervende beelden als perspectief kan overtuigen. Deze nadruk op de perspectieffunctie van plannen is terug te zien bij de analyse van de nationale ruimtelijke plannen in *Planning als Onderneming* (Den Hoed e.a. 1983). In deze spraakmakende studie werd daaraan een tweede element toegevoegd. Vanuit het institutionele planningbegrip werd

benadrukt dat de plannen tegelijkertijd aansluiting moeten zoeken bij de bestaande maatschappelijke handelingspatronen. Op basis van een goede analyse van deze patronen moet worden getracht ze in een gewenste richting bij te sturen. De overheid zou daarbij ook de eigen handelingspotentie goed in het oog moeten houden. Met deze koppeling van planning aan handelen voegt *Planning als Onderneming* een belangrijk element toe aan het pleidooi voor wervende planning (Mastop 1984: 11).

De auteurs van *Planning als Onderneming* waren niet actief in de polemiek over het *Plan in de Planning* betrokken. Hun pleidooi voor de koppeling van planning en handelen sloot wel aan bij een breder gedeelde analyse (Kreukels 1980: 54-57). Deze aandacht is mede terug te zien in de beslissingsgerichte planningbenadering. Deze benadering ontstond voordat over een crisis in de ruimtelijke planning werd gesproken. De beslissingsgerichte benadering kon later wel als remedie tegen de daarin gesignaleerde tekorten naar voren worden geschoven. De basis voor de beslissingsgerichte benadering is gelegd door Faludi (1982; 1986; 1987) en in zijn voetspoor Mastop (1984).⁸ In deze benadering staat de relatie tussen plannen en dagelijkse besluitvorming centraal. Dagelijkse beslissingen – of operationele beslissingen – kunnen beter (verantwoord) worden genomen dankzij het plan dat als kader fungeert. Het plan biedt dus geen toekomstschets die moet worden gerealiseerd, maar een informatiekader voor het verantwoord nemen van beslissingen. Planning krijgt op deze manier als toekomstperspectief een interne functie voor het nemen van de eigen beslissingen van het planningsobject. Vanuit dit uitgangspunt bekritiseerden Mastop en Faludi de pleidooien voor wervende ruimtelijke plannen. Zij constateerden dat Van der Cammen en anderen niet duidelijk maken hoe wervende plannen effect sorteert in feitelijke handelingen. Mastop (1984: 10) constateert dat de wervende planners rekenen op een ‘self executing power’ van het plan. Er wordt geen aandacht besteed aan de relatie tussen planning en handelen. Zodoende blijft het gevaar bestaan dat plannen geen rol spelen bij de maatschappelijke ontwikkeling.

Met deze kritiek is ook de richting van de tweeledige remedie voor de gebrekkige uitvoering van plannen vanuit de beslissingsgerichte benadering gegeven. Ten eerste wordt benadrukt dat planning zich tot de eigen handelingsdimensie van het planningsobject dient te beperken. Je kunt immers beslissingen waarover je geen bevoegdheid hebt niet plannen. De gebrekkige uitvoering van de ruimtelijke plannen had juist als oorzaak dat dit adagium door het subject niet in acht werd genomen. Op dit punt sloot de beslissingsgerichte analyse dus aan bij *Planning als Onderneming*. Wel kan het planningsobject middels interactie een verbinding aangaan met andere actoren zodat de gezamenlijke handelingsruimte kan worden gepland. De beslissingsgerichte benadering is op deze manier goed verenigbaar met pleidooien voor interactieve planning. De vraag of dergelijke interacties ook daadwerkelijk moeten worden aangegaan wordt vanuit de beslissingsgerichte benadering echter niet beantwoord. Ten tweede werd geconstateerd dat het helemaal niet zo erg is dat er van plannen wordt afgeweken. Plannen worden immers onder onzekerheid opgesteld en ten tijde van het

nemen van de operationele beslissing kan de keuzesituatie anders zijn dan tijdens het opstellen van het plan werd verondersteld. Er mag daarom niet van strategische plannen worden verwacht dat ze planconform worden uitgevoerd. In plaats daarvan moeten ze worden meegenomen bij de besluitvorming. Het plan dient dan de verantwoording van de nageschakelde besluiten te verbeteren door het bieden van een informatiekader (Mastop 1984: 329-348).

Deze korte schets toont de verschillende houdingen ten aanzien van de rol van ruimtelijke plannen aan het begin van de jaren tachtig. Steeds blijkt de kritiek op het systeemfunctionele planningbegrip en het eraan ten grondslag liggende monocentrische perspectief serieus te worden genomen. Steeds geldt als startpunt dat overheidsplanning plaatsvindt in een gedifferentieerde en dynamische wereld met verschillende actoren. De reacties op die constatering zijn echter verschillend. Vanuit de pleidooien voor wervende planning wordt de politieke functie van het plan benadrukt. Het plan dient hier als een extern gericht perspectief anderen te overtuigen. Ruimtelijke plannen vergroten zodoende het politieke gewicht en daarmee de effectiviteit van het ruimtelijk beleid. Vanuit de beslissingsgerichte benadering wordt benadrukt dat planning alleen betrekking kan hebben op eigen beslissingen. Plannen kunnen als een intern gericht perspectief die eigen beslissingen verbeteren. Richtinggevend in beide reacties is de functie van het plan als perspectief. Deze perspectieffunctie wordt echter in beide benaderingen verschillend ingevuld. De polemiek tussen wervende en beslissingsgerichte planners is in de praktijk in het voordeel van de eersten beslecht. Sinds het verschijnen van de Vierde nota is er geen plan meer verschenen zonder flitsende kleurendruk en wervende logo's. In de planningtheorie is de spanning tussen beide perspectieven onder invloed van de opkomst van het communicatieve planningbegrip verdwenen.

4.5 HET COMMUNICATIEVE PLANNINGBEGRIP

De theorievorming over het plan in de planning vond plaats tegen de achtergrond van de kritiek op het planningstelsel in de Nederlandse beleidspraktijk en het systeemfunctionele planningbegrip in de theorie. Achter die kritiek gingen maatschappelijke veranderingen schuil waardoor de maatschappelijk differentiatie en dynamiek sterk toenamen. Richtinggevend bij de reacties op de groeiende complexiteit was het besef dat verschillende actoren bij ruimtelijke planning zijn betrokken. Het ruimtelijk plan werd als intern of extern gericht perspectief naar voren geschoven. Bij pleidooien voor wervende planning werd het plan opgevat als een extern gericht perspectief dat middels communicatie en beeldvorming naar anderen veranderingen wil bereiken. Volgens de beslissingsgerichte benadering biedt het plan een intern gericht perspectief dat de argumentatie van de maatregelen van het planningsobject mede bepaalt (Faludi 1987: 17). Deze reacties sluiten beide aan bij een ontwikkeling om planning en beleidsvorming op te vatten als argumentatief of communicatief proces. Fischer & Forester (1993) spreken in dit verband veelbetekend van een *Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Innes (1995) ontwaart een nieuw planningtheoretisch

paradigma dat zij typeert aan de hand van de kernbegrippen ‘communicatief handelen’ en ‘interactieve praktijk’.

De opvatting dat planning een communicatief proces is vormde begin jaren zeventig één van de vele reacties op het systeemfunctionele planningbegrip (Van Gunsteren 1976: 28-44). Habermas (1971 1973 1981) heeft sinds het einde van de jaren zestig belangrijke bijdragen geleverd aan de uitwerking van deze planningopvatting. Hij bekritiseerde de gelijkstelling van planning met technische beheersing. Hierdoor wordt de rol van planning bij de openbare wilsvorming veronachtzaamd. De verhoging van de rationaliteit van het overheidsoptreden moet naar zijn mening niet gezocht worden in het verbeteren van de beheersingsmiddelen maar ligt bij een betere aanpak van deze wilsvorming (Habermas 1971: 328). Planning zou hierbij een belangrijke rol kunnen spelen. Sinds deze vroege positionering heeft Habermas’ theorievorming in het teken gestaan van de vormgeving van dit uitgangspunt. Hij maakt hierbij een onderscheid tussen drie vormen van planning die hij op grond van de eraan ten grondslag liggende rationaliteit onderscheidt (Habermas 1973: 190-193). Tegenover de doelrationaliteit van het technische planningbegrip en de systeemrationaliteit van het systeemfunctionele planningbegrip plaatst hij de praktische rationaliteit van het communicatieve planningbegrip. In dit laatste planningbegrip staat het verloop van de openbare meningsvorming centraal. Habermas heeft deze eerste situering van het communicatieve planningbegrip onder meer uitgewerkt in zijn *Theorie des kommunikatieven Handelns* (1982).

Het communicatieve planningbegrip werd dus al aan het begin van de jaren zeventig in de planningliteratuur geïntroduceerd. De opvatting dat planning een communicatief proces is krijgt echter pas recent veel aandacht. Het laatste decennium groeide het aantal publicaties waarin een concrete uitwerking wordt gegeven aan het communicatieve planningbegrip. Voorbeelden uit deze literatuur in Nederland zijn Kleefman (1985), Edwards (1990), Faludi & Van der Valk (1994), Hajer (1995) en Korthals Altes (1995). Spraakmakende buitenlandse publicaties zijn Forester (1989), Throgmorton (1992), Fischer & Forester (1993), Sager (1994), Innes (1995) en Healey (1997a,b). Habermas’ theorievorming krijgt in deze literatuur veel aandacht en geldt vaak als uitgangspunt. Daarnaast valt echter op dat steeds vaker ook wordt verwezen naar andere theoretici als Wittgenstein (Forester 1989), Foucault (Hajer 1995) en Giddens (Healey 1997a). Terecht constateert Korthals Altes (1995: 12-13) daarom dat het communicatieve planningbegrip niet moet worden gereserveerd voor auteurs die het gedachtegoed van Habermas als uitgangspunt kiezen.

Door de gevarieerde sociale theorie die aan het communicatieve planningbegrip ten grondslag ligt heeft de communicatieve planningtheorie een divers karakter. Het is verhelderend om eerst op zoek te gaan naar de overeenkomst in de communicatieve planningliteratuur. Daarbij maak ik net als bij de netwerkliteratuur een onderscheid tussen analysekader en sturingsmodel – een onderscheid dus tussen het sociaal-wetenschappelijke analysekader van het communicatieve

planningbegrip enerzijds en voorstellen voor de manier waarop planning als communicatief proces moet worden aangepakt anderzijds (Healey 1997b: 72). Richtinggevend voor het analysekader van het communicatieve planningbegrip is dat planning wordt opgevat als een proces van communicatie tussen verschillende doelgerichte actoren. Hierbij wordt een realistische werkelijkheidsopvatting afgewezen en wordt geconstateerd dat de werkelijkheid een sociale constructie is die in verschillende praktijken gestalte krijgt. Habermas (1973: 191), Innes (1992), Fischer & Forester (1993: 1) en Healey (1997a: 28-29) verwijzen expliciet naar deze constructivistische invalshoek maar ook andere theoretici baseren hun analyses hierop. De verschuiving naar een constructivistische werkelijkheidsopvatting wordt goed onder woorden gebracht in de inleidende zin van de door Fischer & Forester (1993: 1) geredigeerde bundel over de argumentatieve wending in het planningdenken: “What if our language does not simply mirror or picture the world but instead profoundly shapes our view of it in the first place?” Met de afwijzing van de realistische werkelijkheidsopvatting en de aandacht voor strategisch actoren wordt ingehaakt bij de kritiek op het systeemfunctionele planningbegrip.

De gemeenschappelijke noemer van de communicatieve planningliteratuur is dus dat planning wordt opgevat als een communicatief proces waarin werkelijkheidsopvattingen worden geconstrueerd of bevestigd. De consequenties voor de aanpak en wenselijkheid van overheidsplanning die uit deze stellingname wordt getrokken verschillen echter. Het valt op dat de laatste jaren vanuit het communicatieve planningbegrip – vaak met een verwijzing naar de theorievorming van Habermas – aansluiting wordt gezocht bij pleidooien voor een interactief overheidsoptreden.⁹ Healey (1997a) pleit in dit verband bijvoorbeeld voor ‘collaborative planning’ en Innes (1995) voor het zoeken naar consensus in een ‘interactive practice’. Planning wordt door hen opgevat als een interactief proces waarbij verschillende betrokkenen middels communicatie tot overeenstemming komen. Er wordt benadrukt dat verschillende actoren probleemsituaties verschillend definiëren. Concrete interacties waarin overeenstemming over gezamenlijke acties ontstaat, helpen dergelijke barrières beslechten. Vaak wordt hierbij gebruik gemaakt van sociaal-psychologische technieken en managementtechnieken zoals Alternative Dispute Resolution (ADR) (Fisher & Ury 1981; Susskind & Cruikshank 1987). Het doel is om *win-win-situaties* te bereiken doordat gezamenlijke probleemdefinities worden gezocht.

Overheidsplanning maakt in deze interactieve vorm de laatste jaren een revival door. De overheid krijgt een rol als facilitator die met het oog op het algemeen belang geblokkeerde netwerken ‘activeert’ om zodoende maatschappelijke problemen op te lossen (Teisman 1992: 61-64). Het communicatieve planningbegrip raakt dus verbonden met het netwerkbegrip als sturingsmodel. Er wordt geconstateerd dat de overheid ondanks het teruglopende sturingsvermogen in de samenleving toch tot gewenste resultaten kan komen door het sturend vermogen van verschillende actoren te benutten. Verschillende actoren en hun belangen gelden hierbij als uitgangspunt. Politiek wordt opgevat als een neutrale arena waar

actoren binnen vooraf bepaalde regels interacteren (March & Olsen 1989: 1-8). Vanuit een gegeven probleem wordt eerst bekeken welke actoren invloed hebben op de oplossing. Vervolgens wordt met relevante actoren een netwerk gevormd waarin betrokkenen aan de hand van een gezamenlijke probleemdefinitie oplossingen voor problemen zoeken (Tatenhove & Leroy 1994: 137). In de Nederlandse beleidspraktijk neemt de steun voor deze interactieve projectmatige aanpak de laatste jaren hand over hand toe. De interactieve overheid wordt als belangrijkste remedie naar voren geschoven voor de tekortkomingen van de organiserende overheid. Deze ontwikkeling krijgt bovendien veel steun in de wetenschap (Salet 1994: 125).

Het model van de interactieve overheid biedt een organisatorisch antwoord op de constatering dat de praktijken van de organiserende overheid tekort schieten. Het begint bij de constatering dat de organiserende overheid de problemen van de moderne maatschappij niet kan oplossen. Om die reden wordt het opstarten van interactieve projecten als algemeen toepasbare neutrale oplossingsmethode voorgesteld. Het uitgangspunt van dit model is dus net als bij de organiserende overheid de wenselijkheid van de oplossing van maatschappelijke problemen. Er wordt geabstraheert van de concrete problemen waarop deze algemene oplossing moet worden toegepast en de historische context waarin die problemen tot stand zijn gekomen. Pleidooien voor interactieve planning zijn pleidooien om de geïnstitutionaliseerde beleidspraktijken te ontwijken door projecten op te zetten met relevante betrokkenen rond specifieke problemen. Redenerend vanuit de individuele problemen die met de interactieve projecten worden aangepakt blijkt het model meer dan eens succesvol (Kuijpers & Glasbergen 1990; Glasbergen & Driessen 1993). Er rijzen echter vragen wanneer deze oplossing tegen de achtergrond van de historische ontwikkeling van de praktijken van de moderne maatschappij wordt geplaatst.

Aan de hand van Giddens' praktijktheorie wordt duidelijk dat een analyse van concrete interactieprocessen moet worden verbonden met een institutionele analyse van de structurele kenmerken van praktijken. Vanuit deze praktijktheoretische invalshoek valt op dat planning bij de interactieve werkwijze wordt opgevat als een aanvullende organisatorische praktijk waarin tussen verschillende betrokkenen een uitruil van belangen kan plaatsvinden. *Het startpunt van deze interactieve werkwijze wordt enerzijds gevormd door de problemen die men wil oplossen en anderzijds door actoren en hun eigen belangen.* De interactieve projecten worden opgevat als neutrale arena's waarop politieke processen plaatsvinden die worden bepaald door fundamentele factoren zoals belangen en preferenties (March & Olsen 1989: 1). Vervolgens wordt verondersteld dat directe interactie kan zorgen voor een transformatie van preferenties (Elster 1998: 1). Deze werkwijze is vanuit concrete problemen die men wil oplossen wellicht afdoende. Met de uitgewerkte praktijktheoretische invalshoek wordt echter duidelijk dat problemen en actoren niet als uitgangspunt van een analyse kunnen gelden omdat ze in praktijken tot stand komen. Ten onrechte komt de verbondenheid van probleemconstructies en van actoren en belangen met specifieke

discoursen – de eerste voorwaarde uit paragraaf 3.9 voor een argumentatie over nieuwe beleidspraktijken – niet ter sprake. Ook de band van deze discoursen met structurele vormen van dominantie en legitimatie – de tweede voorwaarde – komt onvoldoende in beeld. Het model van de interactieve overheid besteedt dus te weinig aandacht aan de bepalende rol van discoursen.

Waarom is deze constatering problematisch? Het model van de interactieve overheid helpt toch bij het oplossen van concrete problemen?! Het antwoord op die vraag is dat het functioneren van de overheid in de maatschappij vanuit het model van de interactieve overheid niet volledig in beeld komt (March & Olsen 1989: 171). De overheid kan niet slechts als arena worden bekeken, maar heeft een institutionele dimensie (Kamens & Lunde 1988: 169; Scott 1995: 93). Problemen kunnen bij interactieve projecten slechts vanuit specifieke probleemdefinities en bijpassende vormen van dominantie en legitimatie worden benaderd. Als algemene oplossing voor de problemen van de organiserende overheid schiet deze aanpak daarom tekort. De oplossing van de problemen van de organiserende overheid vereist uiteindelijk dat de verschillende probleemdefinities van verschillende betrokkenen met elkaar in overeenstemming worden gebracht. Die probleemdefinities zijn echter ingebed in specifieke institutionele praktijken en zijn dus moeilijk te wijzigen. Het interactieve model leidt daarom ‘in de breedte’ niet tot een volledige probleemoplossing.¹⁰

Naast deze pragmatische grens aan de interactieve aanpak kunnen in de tweede plaats vanuit de legitimering van het overheidsoptreden vraagtekens worden geplaatst. De overheid heeft het recht om eenzijdig in te grijpen in maatschappelijke betrekkingen. Het optreden van de overheid is daarom gebonden aan het recht. Hiermee worden de grenzen bepaald van de bevoegdheden die vanuit specifieke discoursen aan de overheid zijn toegekend. Deze grenzen komen bijvoorbeeld tot uitdrukking in de bureaucratische structuur van de overheidsorganisatie. Pleidooien voor een interactieve overheid staan op gespannen voet met deze inbedding in het recht. De bureaucratische structuur die vanuit de waarborgfunctie van het recht is ingesteld wordt bekritiseerd als sta in de weg voor de overheid om in de huidige maatschappij effectief op te treden (Salet 1994: 94-101). De overheid wordt geacht deel te nemen aan directe interacties waarin met een selectie van betrokkenen overeenstemming wordt bereikt. Bij deze interacties kunnen problemen echter alleen vanuit een specifiek discours worden aangepakt. De structurele vormen van dominantie en legitimatie die met dit discours zijn verbonden moeten meer aandacht krijgen. De vraag welke problemen worden opgelost en hoe probleemdefinities van kleine groepen worden gerechtvaardigd komt niet aan bod. In dit verband valt ook op dat bij het vrije machts spel om de oplossing van problemen weinig aandacht is voor de rol van derden. Door de behoefte aan resultaten wordt het interactieve model onvoldoende berekend vanuit de legitimatie van het overheidsoptreden.

In de huidige pluralistische maatschappij zijn gemeenschappelijke zingevingskaders en een collectieve ethiek weggevallen en speelt religie niet langer een bin-

dende rol. De kans dat grote groepen mensen in zo'n maatschappij tot gemeenschappelijke opvattingen komen is klein. De interactieve aanpak lost dit probleem van de organiserende overheid voor specifieke onderwerpen op. Als structurele oplossing voor de gegroeide problemen schiet deze aanpak echter tekort. Het heeft onvoldoende oog voor de institutionele dimensie van het functioneren van de overheid. Een perspectief dat politiek reduceert tot interacties tussen autonome actoren die vanuit hun belangen doelgericht handelen dient te worden aangevuld met een institutioneel perspectief dat aandacht besteedt aan de inbedding van zingeving, dominantie en legitimatie in praktijken (March & Olsen 1989: 171). Zo'n perspectief maakt duidelijk dat de centrale plaats van de organiserende overheid in de maatschappij dient te worden heroverwogen. De vraag of de overheid bepaalde problemen wel moet aanpakken wordt echter onvoldoende gesteld (Habermas 1996: 388-447). Deze vraag komt in de nieuwe consensus echter ten onrechte niet ter sprake. Die constatering past bij alternatieve theorievorming binnen de nieuwe planningtheorie.

De pleidooien voor een interactieve overheid krijgen de laatste jaren zoveel steun dat het ze zijn getypeerd als een nieuwe consensus over overheidsplanning. Het betekent niet dat er geen andere posities zijn. Verschillende auteurs kiezen vanuit het communicatieve planningbegrip een alternatieve oriëntatie.

Throgmorton (1992) blijft zich bijvoorbeeld concentreren op overheidsplanning en constateert dat planning het vertellen van overtuigende verhalen is. Met die stellingname die dicht tegen de Nederlandse pleidooien voor wervende planning ligt, krijgt planning een functie als perspectief dat anderen moet overtuigen. Hier is planning zelf geen interactief proces maar wordt planning als overheidsactiviteit ingezet om de interactie met anderen te beïnvloeden. Ook anderen besteden vanuit een communicatief planningbegrip aandacht aan overheidsplanning. De theorievorming rond het planningdoctrinebegrip dient als voorbeeld (Faludi & Van der Valk 1994; Korthals Altes 1995). Hier wordt niet gepleit voor een overheid die door directe interactie problemen oplost maar staat de institutionele dimensie van communicatie voorop. Deze analyse heeft geen organisatorische blik maar bekijkt de ontwikkeling van de Nederlandse ruimtelijke ordening vanuit een institutionele blik. De analyse leidt tot andere conclusies dan de interactieve pleidooien van de nieuwe consensus.

4.6 DE NEDERLANDSE PLANNINGDOCTRINE

Het planningdoctrinebegrip is door Faludi (1987: 128-132) in de planningliteratuur geïntroduceerd. Met dit begrip werd een nieuwe fase in de Amsterdamse beslissingsgerichte onderzoek ingeluid (par. 4.4). De oorspronkelijk oriëntatie van dit onderzoek was normatief.¹¹ Het was gericht op het vinden van regels waaraan 'goede' planning behoort te voldoen. Daarbij werd bijvoorbeeld geconstateerd dat planning gericht *behoort* te zijn op de eigen beslissingen van het planningsubject en dat een gebrekkige uitvoering van een plan niet impliceert dat de planning slecht was. Met het planningdoctrinebegrip werd deze normatieve invalshoek van eerdere studies vervangen door een empirisch perspectief.

Niet de manier waarop planning behoort te verlopen maar de manier waarop planning verloopt kwam centraal te staan. Communicatie kreeg hierbij een centrale plaats. Het planningdoctrineonderzoek valt daarom binnen het communicatieve planningbegrip (Korthals Altes 1995: 12-16; Innes 1995: 183). De aandacht voor dit onderzoek op deze plaats heeft drie redenen. Ten eerst leidt het vanuit een communicatief planningbegrip tot andere conclusies dan de nieuwe consensus over interactieve planning. Ten tweede wordt met het planningdoctrineonderzoek een historische analyse gegeven van de Nederlandse ruimtelijke planningpraktijk. De resultaten van die analyses (Faludi & Van der Valk 1994; Korthals Altes 1995) vormen mede de basis voor de analyse in Deel II. Ten derde heeft mijn eigen gedachtenontwikkeling binnen het onderzoeksprogramma rond dit begrip vorm gekregen en biedt dit de mogelijkheid tot een persoonlijk commentaar.

De aanleiding voor de introductie van het planningdoctrinebegrip was een onderzoek naar het verloop van het Nederlandse verstedelijkingsbeleid. Dit beleid bleek niet aan de regels van de beslissingsgerichte methodologie voor goede planning te voldoen. De plannen bevatten bijvoorbeeld geen onzekerheidsanalyse en geen schets van alternatieven. Vanuit de beslissingsgerichte optiek leek de kans dat de nationale ruimtelijke nota's als perspectieven een bijdrage zouden kunnen leveren aan de door onzekerheden omgeven beslissingen over verstedelijking hierdoor klein. Desondanks werd het verstedelijkingsbeleid volgens plan uitgevoerd.¹² Faludi (1987: 128) verklaarde dit onverwachte succes met het bestaan van een planningdoctrine, of "an overall conception, organizing our view of a field of action". Deze doctrine structureerde als betekenis kader het denken van verschillende betrokkenen bij het verstedelijkingsbeleid. Door een aansprekende presentatie van het gewenste beleid, door het gebruik van pakkende metaforen als Randstad en Groene Hart en ook door het werk van de Inspecteurs voor de Ruimtelijke Ordening waren de doelstellingen van het verstedelijkingsbeleid voor iedereen duidelijk. Iedereen wist wat het Groene Hart was en was voor bescherming van dit gebied. Een planconforme uitvoering was het resultaat. Het succes van het Nederlandse verstedelijkingsbeleid wordt dus verklaard uit de bijdrage die overheidsplannen leverden aan de totstandkoming van een planningdoctrine als gezamenlijk denkkader.

Bij de verdere uitwerking van deze eerste analyse van het Nederlandse verstedelijkingsbeleid met het planningdoctrinebegrip staan twee boeken centraal. Faludi & Van der Valk (1994) geven een uitgebreide historische schets van de ontwikkeling van de Nederlandse ruimtelijke planning. Die analyse is verdiept en gepolijst door Korthals Altes (1995). De theoretische basis voor de uitwerking van het planningdoctrinebegrip wordt in deze boeken in tegenstelling tot het merendeel van de nieuwe planningtheorie niet bij de sociale theorie gezocht maar bij de wetenschapsdynamica van Kuhn (1962) en Lakatos (1970). Kuhn benadrukt dat de kennisvorming bij wetenschappelijk onderzoek in sterke mate wordt beïnvloed door de structurerende werking van samenhangende denkkaders. Deze *paradigma's* bepalen welk wetenschappelijk probleem aandacht krijgt en welk

probleem wordt veronachtzaamd. Paradigma's zijn verbonden met elkaar concurrerende onderzoeksscholen en spraakmakende onderzoekers die vechten om budgetten en publicaties. Via spraakmakende voorbeelden worden nieuwe onderzoekers binnen deze onderzoeksscholen gesocialiseerd en nemen ze het paradigma over. Op die manier bepalen sociale factoren in sterke mate de inhoudelijke ontwikkeling van de wetenschap. Het planningdoctrineonderzoek doet een vergelijkbare constatering ten aanzien van overheidsplanning. Ook hier is een samenhangend denkkader – de planningdoctrine – richtinggevend voor de argumentatie over beleidskeuzes. Ook hier is de instandhouding van dit denkkader onderwerp van een argumentatieve strijd tussen verschillende betrokken groepen en ook hier worden jonge professionals gesocialiseerd. Het planningdoctrineonderzoek stelt deze ontwikkeling centraal.

Faludi & Van der Valk (1994: 18) omschrijven een planningdoctrine als een geheel van samenhangende en duurzame denkbeelden van een planningsubject over de ruimtelijke orde in een gebied; de ruimtelijke ontwikkeling van dit gebied; en hoe beide zaken moeten worden aangepakt. Om een structurerende en consensusvormende rol te kunnen spelen moet de planningdoctrine een aansprekende 'kern' hebben. Door de overtuigingskracht van een metaforische kern wordt een doctrine richtinggevend voor het denken van het planningsubject en de planninggemeenschap over een gebied en structureert het zodoende de besluitvorming. Planningdoctrines kunnen wel veranderen. Bij de bespreking van deze dynamiek verwijzen Faludi & Van der Valk (ibid: 23-24) vooral naar Lakatos. Als startpunt geldt het onderscheid tussen een metaforische kern en een verschillende ondersteunende concepten. Doctrines kunnen op twee manieren veranderen. Ten eerste kunnen de ondersteunende concepten zich geleidelijk ontwikkelen. Ten tweede kan de metaforische kern worden vervangen. In dat geval is sprake van een revolutie met alle gevolgen van dien voor het met de doctrine verbonden planningsubject en de bijhorende planninggemeenschap.¹³ Faludi & Van der Valk (ibid: 23-24) wijzen ook op een tegenovergesteld gevaar. Een doctrine beperkt net als Kuhns paradigma de gedachtevorming over een gebied tot één gezichtspunt waardoor goede alternatieven over het hoofd worden gezien. Om zo'n dogmatisme te voorkomen pleiten Faludi & Van der Valk voor een 'open' doctrine. Alexander & Faludi (1996) benadrukken het belang van een rationele discussie over de gewenste doctrine. Hoe zo'n debat kan worden gevoerd wordt echter niet duidelijk.

Vanuit dit kort beschreven begrippenkader hebben Faludi & Van der Valk en Korthals Altes de ontwikkeling van de Nederlandse ruimtelijke planning geanalyseerd en verklaard. De begrippen Randstad en Groene Hart worden hierbij aangewezen als metaforische kern van de Nederlandse planningdoctrine. De kracht van deze kern ligt in de implicatie dat een hart vitaal is en dus moet worden beschermd. De totstandkoming en acceptatie van dit idee wordt toegeschreven aan het succesvol opereren van de Nederlandse planningprofessie die deze begrippen goed heeft weten te 'slijten'. Het geheim van de Nederlandse ruimtelijke planning wordt vervolgens gezocht in een goed onderhouden netwerk tussen professionals, politici en academici waarin de planningdoctrine is

verankerd. Doordat de betekenis van de begrippen Randstad en Groene Hart flexibel is en omringende concepten konden worden vervangen heeft de doctrine hierbij verschillende verschuivingen in het Nederlandse beleid – van concentrische verstedelijking via groeikernen naar compacte stad – weten op te vangen.¹⁴ Door deze continuïteit bestond binnen planningsubject en planninggemeenschap lange tijd consensus over de Nederlandse ruimtelijke problematiek en de gewenste ontwikkeling. Het verstedelijkingsbeleid kon hierdoor planconform worden uitgevoerd. Met het planningdoctrineonderzoek wordt de continuïteit en het succes van het Nederlandse verstedelijkingsbeleid zodoende met een institutionele blik verklaard uit de inbedding van de planningdoctrine in sociale praktijken.

De oriëntatie van het planningdoctrineonderzoek was zoals gezegd empirisch. Wel verbinden Faludi & Van der Valk (1994: 232-262) aan deze empirische analyse aanbevelingen voor de praktijk. Het uitgangspunt is hierbij dat plannen worden opgevat als politieke middelen in de strijd om een doctrine in stand te houden. Vanuit deze stellingname scharen Faludi & Van der Valk (ibid: 246) zich aan de zijde van één van de deelnemers in de discursieve strijd over de Nederlandse ruimte – de planologische professie. Ze verbinden zich met andere woorden met de specifieke historische praktijk van ruimtelijke planning in Nederland: “for us as planning academics strategic planning is a self-serving ideal.” Vanuit deze positionering maken Faludi & Van der Valk duidelijk hoe de planologische professie in de machtsstrijd om zingevingspatronen effectief zou kunnen opereren. Ze constateren dat de zo succesvolle planningdoctrine rond het begrippenpaar Groene Hart en Randstad daartoe in stand moet worden gehouden (ibid: 252-260). Wel benadrukken ze dat deze begrippen door gebruik te maken van hun flexibele karakter anders moeten worden ingevuld. Hierbij wordt bijvoorbeeld voorgesteld om delen van het Groene Hart als *groeiregio's* in te vullen. Op deze manier blijft de planningdoctrine aanspreken en kunnen de planologische professie en discipline hun posities behouden. Faludi & Van der Valk bespreken dus vanuit hun geloof in de positieve bijdrage van de ruimtelijke ordening de vraag hoe de planologische professie haar positie in de politieke strijd om het gebruik van de ruimte kan behouden. Behoud van de planningdoctrine wordt hierbij als middel aangewezen.

Deze introductie van het planningdoctrineonderzoek is summier. Op dit onderzoek is vanuit het praktijktheoretische kader van het vorige hoofdstuk de nodige kritiek mogelijk. Eerst bekijk ik echter de consequenties van het planningdoctrineonderzoek voor het communicatieve planningbegrip. Er wordt namelijk duidelijk dat dit planningbegrip naast de pleidooien voor een interactieve overheid hiermee ook alternatieve theorievorming omvat. Er kunnen derhalve kanteekeningen worden geplaatst bij de nieuwe consensus rond het communicatieve planningbegrip. Het communicatieve planningbegrip mondt niet noodzakelijkerwijs uit in pleidooien voor een interactieve aanpak. Het planningdoctrinebegrip maakt duidelijk dat communicatie niet alleen moet worden onderzocht als interactief proces tussen autonome actoren met exogene belangen, maar dat

communicatie ook een institutionele component heeft. Niet het vinden van algemeen toepasbare manieren van probleemoplossing is hier richtinggevend maar de manier waarop het verloop van besluitvorming in de ruimtelijke ordeningspraktijk is te begrijpen. Vanuit een institutionele blik wordt duidelijk dat communicatie is voorgestructureerd in beleidspraktijken. Het verloop en effect van besluitvorming is dus door het bestaan van beleidsvelden mede bepaald – een constatering die overeenkomt met een van de posities in de in paragraaf 3.4 geschetste discussie over het machtsbegrip. Die analyse wordt door anderen gesteund (Hajer 1995). Het planningdoctrineonderzoek laat zien dat een betere conceptualisering van de verhouding tussen voorgestructureerde communicatie in beleidsvelden en communicatie als interactie gewenst is. Het biedt zo een nuttige aanvulling op de interactieve theorievorming binnen het communicatieve planningbegrip.

Het planningdoctrineonderzoek valt dus samenvattend binnen het communicatieve planningbegrip. Planning wordt bekeken als communicatief proces waarbij verschillende doelgerichte actoren zijn betrokken. Het planningdoctrineonderzoek kiest echter een andere oriëntatie dan de pleidooien voor interactieve planning. Niet het oplossen van concrete problemen staat voorop maar de ontwikkeling van de Nederlandse ruimtelijke planning in de loop van de twintigste eeuw. Het ruimtelijk beleidsveld wordt bekeken als een verzameling praktijken die samen een ten dele gesloten systeem vormen. Het handelen binnen deze praktijken blijkt mede te worden bepaald door een planningdoctrine – een interpretatiekader dat het denken van betrokkenen over het beleidsobject structureert en zodoende het succes van de Nederlandse ruimtelijke ordening verklaart. De constructie van de planningdoctrine is geen mentaal proces maar was ingebed in praktijken. De verbondenheid van de planningdoctrine met de planologische professie en discipline staat hierbij voorop. Vanuit hun overtuiging over het belang van de bestaande ruimtelijke planning pleiten Faludi & Van der Valk vanuit deze analyse voor het behoud van de planningdoctrine. Het onderzoek mondt dus niet uit in pleidooien voor een interactieve overheid maar benadrukt het politieke karakter van overheidsplanning en vormt als zodanig een welkome aanvulling.

Deze karakteristieken van het planningdoctrinebegrip sluiten aan bij het in het vorige hoofdstuk geschetste praktijktheoretische perspectief op overheid en maatschappij. Met het planningdoctrineonderzoek wordt de ontwikkeling van de Nederlandse ruimtelijke planning vanuit een institutionele blik onderzocht. Er wordt duidelijk dat het beleidsobject een constructie is en er wordt duidelijk hoe de constructie geïnstitutionaliseerd is in de praktijken rond het ruimtelijke beleidsveld. Hierdoor komen sommige problemen in beeld en worden andere veronachtzaamd. Vanuit het praktijktheoretische kader kan het planningdoctrineonderzoek echter ook worden bekritiseerd.¹⁵ Ten eerste meen ik dat de aard van de planningdoctrine verkeerd wordt benoemd. Niet het begrippenpaar Randstad en Groene Hart maar het onderscheid tussen stad en land vormen de duurzame drager van de Nederlandse planningpraktijk. Ten tweede is het sociaaltheoretische kader dat aan de analyse ten grondslag ligt ontoereikend. Bij de

verklaring van het succes van de Nederlandse ruimtelijke planning komt de nadruk te veel bij het doelgerichte gedrag van de Nederlandse professionals te liggen. Ten derde worden de implicaties die aan het onderzoek worden verbonden slechts vanuit de ruimtelijke ordeningspraktijk beredeneerd. De consequenties voor de organiserende overheid komen hierdoor onvoldoende in beeld. Ik loop deze kritieken na.

Met het planningdoctrineonderzoek wordt het belang van leidende en duurzame principes benadrukt. Het begrippenpaar Randstad en Groene Hart wordt aangegeven als zo'n principe. De duurzaamheid en het succes van de Nederlandse planning wordt verklaard uit de wervende kracht van deze begrippen. Mijn eerste kritiek (1) is dat die stellingname een algemeen leidend principe verwart met een specifieke toepassing van een principe op een concreet gebied.¹⁶ Niet het onderscheid tussen Randstad en Groene Hart staat in mijn ogen in de kern van de ruimtelijke planningpraktijk maar de tegenstelling tussen stad en land en de daarmee verbonden wens om openheid te behouden, verstedelijking te voorkomen en de vorming van een metropool tegen te gaan. Het denken in termen van stedelijke en landelijke gebieden en de vertaling daarvan in gebiedsdekkende metaforen is dus de kern van de huidige planningdoctrine (Salet 1996c: 14-15).¹⁷ Vanuit deze gedachte kan de aandacht van de Nederlandse planning voor het westen van het land worden verklaard. Daar is de verstedelijkingsdruk immers het grootst. Het algemene principe wordt in dit concrete gebied vertaald naar de begrippen Randstad en Groene Hart. Deze begrippen zijn als typisch voorbeeld voor de ruimtelijke planning gaan functioneren en zijn als zodanig symbolisch voor het voortbestaan van de ontstane planningpraktijk. Ze vormen echter als ruimtelijk beeld niet het leidend principe van de ruimtelijke planning. Het verwerpen van de doctrine betekent dus het loslaten van het denken in termen van stad en land.

Mijn tweede kritiek (2) hangt met deze constatering samen. Het beginpunt is de definiëring van het planningdoctrinebegrip als de samenhangende opvattingen van een planningssubject. De succesvolle uitvoering van plannen zoals de Nederlandse ruimtelijke nota's wordt verklaard uit de acceptatie van deze opvattingen bij de planningsgemeenschap. De definitie van de planningdoctrine kiest dus het intentioneel opereren van het planningssubject als verklaringsgrond van succes. De planologische professionals krijgen in dit verband alle lof toegeswaaid. Zij zijn in staat geweest om succesvol strategisch te opereren waardoor 'alle neuzen dezelfde kant op stonden'. *Rule and Order* is hiermee niet alleen een geschiedenis van de Nederlandse ruimtelijke planning maar vooral van de ruimtelijke planners. Duidelijk komt dit tot uitdrukking in de opmerking van Faludi & Van der Valk (1994: 112) dat de ruimtelijk planning er wellicht anders had uitgezien als directeur-generaal Vink minder behendig was geweest bij het vormen van een netwerk (Schon 1996: 72). Meer algemeen wekt de analyse de indruk dat de ruimtelijke professionals het draaipunt van de Nederlands ruimtelijke ontwikkeling zijn geweest. Deze constatering past bij mijn eerste kritiek. Waar de keuze voor de begrippen van Randstad en Groene Hart door de ruimtelijke planners namelijk nog in vergaande mate is te beïnvloeden en bepalen, daar ligt de

aanvaarding van het onderscheid tussen stad en land als leidend principe buiten hun bereik.

Vanzelfsprekend onderken ik vanuit de praktijktheoretische stellingname dat verschillende individuen waaronder planologische professionals de geschiedenis van de ruimtelijke planning hebben gemaakt. De eenzijdige verklaring van de aanvaarding van de planningdoctrine – het onderscheid tussen stad en land – vanuit het intentioneel opereren van het planningssubject bekritiseer ik echter. Dit kan niet als voldoende verklaringsgrond voor het succes van de Nederlandse ruimtelijke planning worden aangevoerd. Daarnaast moet in mijn ogen aandacht worden besteed aan de rol van andere actoren en aan de rol van institutionele factoren bij de totstandkoming van consensus (Terhorst & Van der Ven 1997: 341-343). In een verklaring van de consensus over de Nederlandse ruimtelijke planning zouden bijvoorbeeld ook de actoren uit de Nederlandse landbouw – van belang bij het benadrukken van open landschappen – bij de analyse moeten worden betrokken. Als voorbeeld van een belangrijke institutionele factor wijs ik op opvattingen over het eigendom in Nederland. De interessante vraag waarom het ingrijpen in particulier grondeigendom in ons land in vergaande mate wordt geaccepteerd en de manier waarop dit maatschappelijk is ingebed wordt met het planningdoctrineonderzoek gesteld noch beantwoord. Een analyse van de ontwikkeling van de Nederlandse planning vanuit het praktijktheoretische begripkader moet hieraan wel aandacht besteden.

Deze tweede kritiek maakt tegelijkertijd duidelijk waarom het planningdoctrineonderzoek de aard van de crisis waarmee de ruimtelijke planning in Nederland de laatste jaren wordt geconfronteerd niet goed in beeld kan brengen (Hajer 1996: 85). Door de oriëntatie op het doelgerichte handelen van de ruimtelijke planners komt de maatschappelijke ontwikkeling onvoldoende in beeld. Invloedrijke ontwikkelingen worden hierdoor onvoldoende meegenomen. Dit komt tot uiting in de aanbevelingen die vanuit het planningdoctrineonderzoek worden gedaan. Vanuit de oorspronkelijke analyse lijkt een goed recept klaar te liggen voor het realiseren van effectieve planning.¹⁸ Het planningssubject moet er namelijk middels pakkende metaforen voor zorgen dat een planningdoctrine ontstaat die verschillende actoren met elkaar verbindt. De consensus over de te nemen maatregelen wordt met die doctrine groot waardoor een succesvolle beleidsuitvoering plaatsvindt. Bij zo'n optimistisch ontwerp perspectief kunnen nu vraagtekens worden geplaatst. Weliswaar biedt een breed gedragen consensus zoals die over het Nederlandse ruimtelijke beleid heeft bestaan goede voorwaarden voor een succesvolle beleidsuitvoering. Zo'n consensus kan echter niet alleen ontstaan dank zij het intentionele opereren van een planningssubject maar komt mede door een interactie met anderen en als gevolg van institutionele factoren tot stand. De mogelijkheden om een planningdoctrine te 'maken' zijn dus veel beperkter dan het planningdoctrineonderzoek doet vermoeden.

In het verlengde van deze constatering heeft mijn derde kritiek (3) betrekking op de normatieve consequenties die aan het planningdoctrineonderzoek worden

verbonden. Faludi & Van der Valk (1994: xiv) constateren dat hun betrokkenheid ligt bij planning als verantwoorde besluitvorming. Ze constateren later dat een planningdoctrine er voor zorgt dat er consensus is over te nemen maatregelen. Daarmee wordt het gemakkelijker om beleid uit te voeren. Met de planningdoctrine wordt het bijvoorbeeld eenvoudiger om een restrictief beleid voor het Groene Hart te voeren omdat het besef groot is dat het openhouden van dit landelijke gebied belangrijk is. Of dat met het oog op bijvoorbeeld de eigendomsrechten van de bewoners van dit gebied wel 'juist' is wordt niet bekeken. Of bovendien de aanleg van een dure tunnel onder het Groene Hart wel wenselijk is komt evenmin ter sprake. In plaats daarvan scharen Faludi & Van der Valk (ibid: 246) zich aan de zijde van één van de deelnemers in deze strijd over de Nederlandse ruimte – de planologische professie – en maken ze duidelijk hoe deze groep in de machtsstrijd om zingevingspatronen effectief zou kunnen opereren. Faludi & Van der Valk hebben zich daarmee niet verbonden met 'goede planning' in het algemeen maar met de ruimtelijke planningpraktijk in Nederland. Faludi & Van der Valk bespreken de vraag hoe deze praktijk haar positie kan behouden. De vraag wat het planningdoctrineonderzoek betekent voor de wenselijkheid van de ruimtelijke ordeningspraktijk zelf komt helaas niet ter sprake. Die vraag komt alleen in een reflexief debat in beeld.

De gevolgen van deze keuze komen tot uitdrukking in de analyse van alternatieve planningdoctrines. Zo bekijkt Korthals Altes (1995) in zijn dissertatie of met de Vierde nota en de Vierde nota Extra aan het einde van de jaren tachtig een omwenteling in de planningdoctrine heeft plaatsgevonden. Korthals Altes beantwoordt deze vraag na een gedetailleerde analyse negatief. Opvallend genoeg wordt echter weinig duidelijk over de inhoud van de alternatieve doctrine en de manier waarop die zich ontwikkelt. De vraag hoe de keuze tussen doctrines kan worden gemaakt wordt niet beantwoord. Ook wordt niet duidelijk hoe met de spanning tussen duurzame denkbeelden op verschillende beleidsvelden moet worden omgegaan. Het planningdoctrineonderzoek blijkt gericht op het in stand houden van de bestaande ruimtelijke ordeningspraktijk. Wel wordt het gevaar van een 'gesloten' doctrine benadrukt (ibid: 23-24). Het belang van een rationele discussie over planningdoctrines wordt onderstreept (Alexander & Faludi 1996). De manier waarop die moet worden gevoerd krijgt echter weinig aandacht. Hierdoor biedt het planningdoctrineonderzoek geen aanknopingspunten voor de problemen van de organiserende overheid. Het onderzoek verheldert wel de aard van deze problemen maar biedt geen oplossingen. In mijn ogen is een algemenere reactie vanuit het belang van een juist overheidsoptreden echter wel mogelijk. Ik heb de contouren van die procedurele reacties in het vorige hoofdstuk aan de hand van voorwaarden voor een reflexief debat geschetst. Die voorwaarden vormen dan ook de leidraad voor mij reactie op het provinciale debat in Deel II.

Ik sluit deze analyse af met gemengde gevoelens. Het planningdoctrineonderzoek maakt duidelijk dat de beleidsobjecten die de overheid tracht te beïnvloeden worden geconstrueerd. Bovendien wordt duidelijk dat deze constructies zijn ingebed in praktijken en zodoende duurzaam zijn. Er wordt duidelijk waarom

beleidsorganisaties aan bepaalde problemen aandacht geven en andere veronachtzamen. Het onderzoek biedt daarbij een schat aan informatie over de ontwikkeling van de Nederlandse ruimtelijke planning. Ik juich dit allemaal toe! Ik heb echter vraagtekens geplaatst bij de manier waarop deze basisgedachte is uitgewerkt. Er werd duidelijk dat het planningdoctrineonderzoek de consequenties van de analyse voor overheidsplanning en de organiserende overheid in het algemeen onvoldoende in beeld brengt. Het planningdoctrineonderzoek is te zeer met de instandhouding van de bestaande ruimtelijke planningpraktijk verbonden. Het biedt onvoldoende houvast voor een keuze tussen planningdoctrines. Het biedt met andere woorden een goede oriëntatie op de ontwikkeling van de ruimtelijke planning maar krijgt voor mijn doeleinden geen goede uitwerking. Ik gebruik de uitkomsten van dit onderzoek daarom zeker in Deel II maar houdt daarbij tegelijkertijd de gemaakte kanttekeningen vanuit de stellingname van het vorige hoofdstuk goed in het oog. Met die constatering kom ik bij mijn conclusies over de reacties van de nieuwe planningtheorie op de tekortkomingen van de organiserend overheid.

4.7 ARGUMENTEREN OVER OVERHEIDSPLANNING

Overheidsplanning was uit de mode (Frissen 1996: 17). De gevolgen van het voortgaande moderniseringsproces hebben hun sporen nagelaten in het denken over planning. Onder invloed van de toenemende complexiteit werd eerst de starheid van de eindbeeldplanning van het technische planningbegrip bekritiseerd. Vanuit het systeemfunctionele planningbegrip dat hiervoor in de plaats kwam, werd in Nederland in de jaren zestig en zeventig met een stelsel van overheidsplannen verder vorm gegeven aan de praktijken van de organiserende overheid. Door de toenemende maatschappelijke dynamiek en differentiatie en door het gelijktijdige wegvallen van sociale en politieke mechanismen om pluriformiteit te stroomlijnen kwam ook dit planningstelsel onder druk te staan. Het stelsel van overheidsplannen bleek intern wel goed afgestemd, maar stond los van de maatschappelijke ontwikkeling. De relatie tussen overheidsplannen en maatschappelijke handelingen bleek gering. Het wantrouwen over het overheidsingrijpen op grond van wetenschappelijk onderzoek groeide. Het beeld van de organiserende overheid die maatschappelijke problemen oplost en zodoende voor vooruitgang zorgt kreeg steeds meer kritiek. Andere doelgerichte actoren dan de overheid bleken grote invloed te hebben op de maatschappelijke processen die de overheid met plannen tracht te beïnvloeden. Er werd bepleit het takenpakket van de overheid te heroverwegen. De aandacht voor overheidsplanning nam sterk af en verschillende planningregelingen werden afgeschaft. Het terugdringen van de rol van de overheid in het maatschappelijk functioneren biedt vanuit het institutionele planningbegrip het eerste antwoord op de problemen van de organiserende overheid.

De laatste jaren is vanuit het communicatieve planningbegrip een hernieuwde aandacht voor planning te zien. Dit planningbegrip berust op het besef dat de werkelijkheid die de overheid wil beïnvloeden in sociale praktijken wordt

geconstrueerd. Bij dit communicatieve proces zijn verschillende doelgerichte actoren betrokken. Vanuit deze stellingname wordt planning als communicatief proces opgevat. In dat gemeenschappelijke idee ligt dan ook de reden om te spreken over een nieuw planningbegrip. Dit planningbegrip wordt vooral uitgewerkt in een nieuwe consensus waarbij planning als interactieve en communicatieve praktijk tussen maatschappelijke partijen wordt opgevat. Startpunt van deze nieuwe consensus is de constatering dat verschillende actoren invloed hebben op het oplossen van beleidsproblemen. Door deze partijen rond de tafel te krijgen in een proces van interactieve planning worden de mogelijkheden van gezamenlijke actie vergroot. Bij dit tweede antwoord op de tekortkomingen van het model van de organiserende overheid staat niet het terugdringen van het takenpakket van de overheid voorop maar is de aandacht gericht op een andere – interactieve – taakvervulling. Planning wordt daarmee niet meer binnen de staat gecentreerd. De aandacht voor planning is met dit interactieve planningmodel sterk gegroeid. Na de teleurstelling over de systeemfunctionele planning en het onvermogen om maatschappelijke problemen op te lossen, wordt de gedachte dat probleemoplossing met een interactieve aanpak wel mogelijk is met beide handen aangegrepen. Pleidooien voor de interactieve aanpak van maatschappelijke problemen krijgen dan ook veel steun.

Het communicatieve planningbegrip wijst op de noodzaak om planning te bekijken als communicatief proces waarbij verschillende actoren zijn betrokken. In de nieuwe planningtheorie bestaat echter geen overeenstemming over de conclusies die aan deze stellingname moeten worden verbonden. Naast het antwoord van de interactieve planning blijkt het planningdoctrineonderzoek de aandacht te richten op de institutionalisering van betekenis-kaders, normen en middelen in de praktijken van de Nederlandse ruimtelijke planning. Vanuit die analyse is bepleit om bij te dragen aan de instandhouding van de ruimtelijke planning als hegemoniaal project – een reactie die aansluit bij de analyse van Hajer (1989). Met dit derde antwoord op de tekortkomingen van de organiserende overheid wordt niet bepleit om problemen in interactie op te lossen maar wordt geconstateerd dat een zorgvuldige marketing van werkelijkheidsbeeld kan leiden tot een disciplineren van het publieke denken over bijvoorbeeld de ruimte. Hiermee wordt het denken van verschillende actoren over te nemen maatregelen gestroomlijnd en worden de kansen voor een succesvolle uitvoering van het overheidsbeleid vergroot. Het planningdoctrineonderzoek begint dus ook bij het besef dat planning een communicatief proces is maar vertaalt dit in geheel andere aanbevelingen dan de pleidooien voor interactieve praktijken. De constatering van Innes (1996) dat er een nieuwe consensus in de planningtheorie is, is daarom eerder verhullend dan verhelderend. Die consensus betreft wel de aard van de planningsituatie maar niet de consequenties voor overheidsplanning. Het uitroepen van de nieuwe consensus veronderstelt meer overeenstemming dan een blik op de planningliteratuur rechtvaardigt.

De nieuwe planningtheorie biedt geen eenduidig antwoord op de tekortkomingen van de organiserende overheid. Er zijn verschillende recepten die kunnen

worden toegepast op dezelfde kwaal. Het is gebruikelijk om bij voorstellen voor nieuwe planningpraktijken te kiezen voor één van deze perspectieven. Zo'n aanpak begint vanuit het gekozen planningbegrip bij de definiëring van wat planning 'is' of behoort te zijn en leidt de aandacht zo naar specifieke aspecten van planning. In lijn met de in het vorige hoofdstuk uitgewerkte voorwaarden voor een reflexieve argumentatie over beleidspraktijken kies ik niet voor zo'n benadering. In plaats daarvan moeten de verschillende elementen van de drie antwoorden in een reflexief debat over nieuwe planningpraktijken met elkaar worden geconfronteerd. Op die manier wordt rekening gehouden met de eenzijdigheden van de afzonderlijke antwoorden. Ik ondersteun zo ten eerste het antwoord van het institutionele planningbegrip. Gezien de ontwikkeling van maatschappelijke praktijken is een heroverweging van overheidstaken nodig. In aanvulling hierop is echter benadrukt dat zo'n heroverweging altijd vanuit een discours plaatsvindt en dat de politieke effecten van dat discours bij de discussie moeten worden betrokken.

Het interactieve planningmodel kan ten tweede een nuttige bijdrage leveren bij het oplossen van concrete problemen. De vraag of dit ook wenselijk is moet aan de hand van het uitgewerkte argumentatieschema wederom expliciet worden gesteld. Ook voorstellen voor interactieve praktijken zijn verbonden met discourses die expliciet moeten worden besproken. Vervolgens kan de plaats van de interactieve aanpak worden bepaald. In de derde plaats steun ik de aandacht voor de institutionalisering van politieke praktijken in het planningdoctrine-onderzoek. Dit onderzoek vertoont veel verwantschap met de in het vorige hoofdstuk uitgewerkte praktijktheoretische invalshoek. Vanuit de praktijktheorie zijn echter ook bij dit antwoord op de organiserende overheid kanttekeningen geplaatst. Ik concludeer dat de voorstellen van de nieuwe planningtheorie als reactie op de tekortkomingen van de organiserende overheid afzonderlijk tekort schieten. Zij moeten met elkaar worden geconfronteerd aan de hand van de voorwaarden voor een reflexieve argumentatie over nieuwe planningpraktijken. Met dit schema wordt geen algemeen toepasbare oplossing voor de problemen van de organiserende overheid geboden maar krijgen verschillende oplossingen aan de hand van procedurele voorwaarden hun plaats. Aan de hand van die stellingname bekijk ik in Deel II het provinciale debat over de eenheid van het omgevingsbeleid.

NOTEN

- ¹ Kent (1964) bood in Amerika het meest gebruikte handboek voor deze omvattende masterplanning vanuit het technische planningbegrip.
- ² Faludi (1973b) geeft de belangrijkste bijdragen aan dit debat over omvattende planning weer. Innes (1996) reageert vanuit recente theorie op het debat.
- ³ In 1983 werd de lang bediscussieerde Kaderwet Specifiek Welzijn met een planningstelsel voor het sociaal-culturele facet ingetrokken. In 1985 verscheen het Eindrapport van de Adviescommissie sanering planprocedures onder de veelzeggende titel Carnavalstocht der Planprocedures.
- ⁴ Zie Salet (1994: 89-135) voor een goede schets van de spanning tussen deze twee benaderingen van de 'nieuwe' overheid.
- ⁵ De redactie van Stedebouw & Volkshuisvesting – de spreekbuis van betrokkenen bij het ruimtelijk beleidsterrein – nodigde in het septembernummer van 1984 lezers uit om deel te nemen aan een discussie over deze crisis.
- ⁶ Naast Van der Cammen pleitten onder meer De Boer (1976), Wissing (1981), Van Dansik (1982) en De Klerk (1982) voor wervende planning.
- ⁷ Bij dit debat zijn bijvoorbeeld geen bijdragen uit de Nijmeegse handelingsgerichte benadering betrokken (Needham & Wissink 1982; Muller & Needham 1989).
- ⁸ De beslissingsgerichte benadering is in verschillende vooral empirische studies verder uitgewerkt: Van der Valk 1989; Zonneveld 1991; Faludi & Van der Valk 1994; Wallagh 1994; Korthals-Altes 1995; Lingbeek 1998.
- ⁹ Habermas (1996) maakt overigens duidelijk dat hij zelf zijn theorievorming niet heeft bedoeld als pleidooi voor allerhande interactieve projecten om concrete beleidsproblemen op te lossen.
- ¹⁰ De grens van de interactieve aanpak krijgt de laatste tijd meer aandacht. Zie het themanummer van Bestuurskunde (1998, nr.7) over de 'Dilemma's van interactieve beleidsvoering'.
- ¹¹ Faludi (1986: 3-15) spreekt hier over een planningmethodologische invalshoek. Zie ook Mastop (1984: 22-27) en Van der Valk (1989: 33-36).
- ¹² Faludi baseert zich op de uitvoering van de woningbouw. De uitvoering van bijhorende maatregelen voor mobiliteit en bevolkingssamenstelling verliep niet planconform (Nozeman 1986).
- ¹³ Korthals Altes (1995: 52-54) wijst hiernaast op de mogelijkheid van een geleidelijke verandering van de metaforische kern.
- ¹⁴ In de Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening leek te worden gebroken met de kern van de planningdoctrine. Uiteindelijk is het zo ver niet gekomen (Korthals Altes 1995). In de Vierde nota Extra keerde het Groene Hart weer in volle glorie terug.
- ¹⁵ Het planningdoctrine-onderzoek is ook door andere auteurs becommentarieerd. Zie bijvoorbeeld het themanummer van Planning Theory (1996, nr.16).
- ¹⁶ Deze verwarring is opvallend genoeg terug te zien bij Kuhn's paradigmabegrip. Dit begrip heeft zowel betrekking op exemplarische maatgevende voorbeelden als op het geheel van overtuigingen, uitgangspunten en waarden van waaruit een onderzoeker opereert. Kuhn onderscheidt in latere publicaties daarom examplars

van een disciplinaire matrix (De Vries 1995: 102-103). Het begrippenpaar Randstad en Groene Hart is in die zin een exemplaar.

¹⁷ De laatste tijd krijgt het onderscheid tussen stad en land veel aandacht. Het vormt het onderwerp voor de Planologische Discussiedagen van 1999 en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid doet er onderzoek naar. De bestempeling van het stad-land onderscheid als kerngedachte van de ruimtelijke planning maakt duidelijk waarom deze aandacht stof doet opwaaien.

¹⁸ Faludi & Van der Valk (1994: 252-262) passen dit recept toe op de Nederlandse en de Europese ruimtelijke planning. Zie ook Faludi (1999).

DEEL II
PROVINCIALE OMGEVINGSPLANNING

INLEIDING

Met de theoretische omzwervingen van Deel I worden de uitgangspunten voor een analyse van het debat over provinciale omgevingsplanning zichtbaar. Het beginpunt is de kritiek op de organiserende overheid in de huidige pluriforme en dynamische maatschappij. De uitbouw van deze overheid bleek te zijn gebaseerd op de naturalistische en functionalistische sociale theorie van de orthodoxe consensus. Volgens die theorie kan een onderscheid worden gemaakt tussen de organiserende overheid enerzijds en de te organiseren maatschappij anderzijds, kunnen fenomenen in deze maatschappij objectief worden beschreven en is het de taak van de overheid om op grond van deze beschrijving verbeteringen te organiseren. Met de theorie van de orthodoxe consensus werd zo een organisatorische blik op overheid en maatschappij dominant. Vanuit deze organisatorische blik zijn op grond van wetenschappelijk onderzoek diverse beleidsvelden ontstaan. Met de voortgaande modernisering groeide echter de kritiek op de organiserende overheid en op de sociale theorie van de orthodoxe consensus die eraan ten grondslag lag. In de sociale en politieke theorie vond hierdoor een herordening plaats. Ik heb de contouren van de nieuwe sociale theorie aan de hand van Giddens' praktijktheorie geschetst. Het uitgangspunt van deze theorie is dat actoren doelgericht en reflexief handelen in praktijken. Bij deze interactie worden interpretatiekaders met bijpassende normen en middelen in stand gehouden of wijzigen. Een eenzijdige organisatorische blik wordt zo aangevuld met een institutioneel perspectief. Het impliceert een constructivistische ontologie maar betekent tegelijkertijd dat werkelijkheidsconstructies niet zomaar gewijzigd kunnen worden omdat ze in praktijken zijn ingebed en dus een institutionele dimensie hebben.

Vanuit deze praktijktheoretische invalshoek zijn de problemen van de organiserende overheid in de huidige maatschappij verduidelijkt. Overheidsplanning is daarbij opgevat als een praktijk van waaruit wordt getracht maatschappelijke praktijken te beïnvloeden. In deze planningpraktijken handelen actoren doelgericht en reflexief. Hun handelen is echter tegelijkertijd ingebed in structuren zoals zingevingkaders. Vanuit planningpraktijken wordt zo niet ingegrepen in de wereld zoals hij 'is'. Die wereld moet bij het ontwerpen van oplossingen voor problemen eerst in een discursief proces worden geconstrueerd.

Planningpraktijken zijn het resultaat van de institutionalisering van discoursen. Tegelijkertijd opereren in de maatschappelijke praktijken die de overheid wil beïnvloeden echter ook doelgerichte en reflexieve actoren. Ook hun handelen raakt geïnstitutionaliseerd. De mate waarin en de manier waarop overheidsplanning succesvol kan zijn, hangt dus af van de relatie tussen planningpraktijken en maatschappelijke praktijken. De praktijken van de organiserende overheid bleken te passen bij de uniforme en statische praktijken van de industriële klassenmaatschappij. Met de voortgaande modernisering werd de greep van de overheid op de maatschappij echter kleiner, viel een groot aantal mechanismen voor de binding van overheid en maatschappij weg en werd de complexiteit van proces-

sen groter. De problemen van de organiserende overheid – een gebrekkige effectiviteit en geringe eenheid van beleid – bleken het gevolg van deze ontwikkeling. Op grond van deze constatering heb ik criteria uitgewerkt waaraan een passende argumentatie over nieuwe planningpraktijken moet voldoen.

Vanuit deze uitgangspunten onderzoek ik in Deel II het debat over provinciale omgevingsplanning. In dit debat wordt gediscussieerd over de eenheid van het beleid van verschillende provinciale beleidsdiensten. Deze beleidsdiensten worden opgevat als het resultaat van de institutionalisering van discoursen. Er zijn zo verschillende beleidspraktijken ontstaan waarin interpretatiekaders, normen en middelen duurzaam werden. Beleidspraktijken kregen zo een eigenheid van waaruit actoren de wereld beschouwden. Vanuit die praktijken wordt getracht maatschappelijke praktijken te beïnvloeden. Het provinciale debat gaat over de relaties tussen deze beleidspraktijken. In dit debat wordt een nieuw beeld geschetst van de werkelijkheid – een werkelijkheid met omgevingsproblemen. In lijn met dit beeld worden voorstellen gedaan om beleidspraktijken aan te passen. Het debat is dus het resultaat van een poging om een nieuw discours – het omgevingsdiscours – te institutionaliseren en moet als zodanig worden beoordeeld. In dit debat vindt een discursieve strijd plaats tussen verschillende doelgerichte actoren die – elk vanuit hun institutionele context – trachten dit omgevingsdiscours al dan niet geaccepteerd te krijgen. Dit betekent dat het pleidooi voor omgevingsbeleid politieke consequenties heeft. Er wordt immers getracht het omgevingsdiscours te institutionaliseren in nieuwe beleidspraktijken die aansluiten bij dit discours. De politieke consequenties van deze pogingen moeten duidelijk in beeld komen. Dat kan door de argumentaties in het provinciale debat aan de hand van de criteria uit paragraaf 3.9 te beoordelen. Met dit commentaar op de argumentaties over omgevingsplanning beantwoord ik vervolgens de probleemstelling.

Vanuit deze praktijktheoretische invalshoek op het debat over provinciale omgevingsplanning verdeel ik het onderzoek in vier stappen. In de eerste stap bekijk ik de manier waarop in de loop van de twintigste eeuw dominante discoursen zijn ontstaan over problemen met betrekking tot de omgeving die vervolgens geïnstitutionaliseerd raakten in beleidspraktijken. Hierbij zijn binnen het politieke systeem de praktijken ontstaan waarbinnen nu voor omgevingsplanning wordt gepleit. Deze praktijken vormen mede de institutionele context van het omgevingsdiscours. Een analyse van het omgevingsdiscours vraagt daarom om een schets van deze ontwikkeling. In de tweede stap bekijk ik het resultaat van dit institutionaliseringsproces binnen de provinciale beleidsdienst. Deze dienst bestaat uit verschillende organisatieonderdelen met eigen culturen waarbinnen de werkelijkheid verschillend wordt geconstrueerd. Ik typeer deze verschillen. In de derde stap bekijk ik hoe het debat over de relaties tussen deze praktijken in de literatuur en in de praktijk wordt gevoerd en welke argumenten worden gebruikt. Tot slot becommentarieer ik in de vierde stap die argumenten vanuit de uitgewerkte criteria voor de beoordeling van argumentaties. Ik benadruk hierbij dat met het oog op de doel- en probleemstelling niet de discursieve analyse van het

omgevingsdiscours centraal staat maar de beoordeling van de argumentatie in het provinciale debat. Het onderzoek is er in de eerste plaats dus niet op gericht om te laten zien dat omgevingsproblemen constructies zijn of om te verduidelijken hoe die constructies zijn ontstaan. Centraal staat de vraag hoe tegen de achtergrond van het geconstrueerde karakter van omgevingsproblemen de argumentatie over omgevingsbeleid kan worden beoordeeld. Het gaat me er dus vooral om de consequenties voor de organiserende overheid na te lopen. Dit impliceert een aantal keuzes. Ik loop de genoemde stappen na en verantwoord de gevolgde werkwijze en de gemaakte keuzes.

In de eerste stap van het onderzoek bekijk ik de institutionalisering van verschillende discoursen met betrekking tot de omgeving. Het provinciale debat wordt immers mede gevoerd vanuit posities die met dit proces zijn ontstaan. De ontwikkeling van verschillende beleidsvelden is constituerend voor het debat over omgevingsplanning maar geldt tegelijkertijd slechts als achtergrond. Gelukkig bestaat over dit onderwerp al relevante literatuur. Ten eerste geldt dat voor Hajers discoursanalyse van de ontwikkeling van milieubeleid (1995) en ruimtelijke ordening (1997). Deze analyses hebben vanzelfsprekend de gewenste invalshoek en bieden een goed beeld van de ontwikkeling van discoursen over de milieuproblematiek en de ruimtelijke problematiek en over de daaruit voortkomende beleidspraktijken. In de tweede plaats betreft dit de analyse van Faludi & Van der Valk (1994) van de ontwikkeling van de Nederlandse ruimtelijke planningdoctrine. Ik heb laten zien dat dit onderzoek aansluit bij Hajers invalshoek en heb ook mijn kritiek uitgewerkt. Met die kritiek sluit het planningdoctrine-onderzoek aan bij Hajers onderzoek. De onderzoeken bieden samen een beeld van een groot deel van de gewenste informatie. Bovendien ligt – zoals ik heb verduidelijkt – de nadruk van het onderzoek bij een beoordeling van de argumentatie in het provinciale debat. Deze eerste stap vormt daarvoor slechts een opmaat. Om deze redenen heb ik afgezien van een uitgebreide eigen discoursanalyse maar voer ik een secundaire analyse uit van de genoemde studies. Deze analyse is aangevuld met eigen onderzoek (Siraa e.a. 1995). Het resultaat wordt in hoofdstuk 5 beschreven.

De institutionalisering van discoursen over de omgeving biedt de achtergrond voor het debat over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid. In de loop van de twintigste eeuw kreeg de overheid hierbij steeds nieuwe bevoegdheden toebedeeld. De ambtelijke organisatie werd steeds verder opgetuigd. De huidige provinciale beleidsdienst is het resultaat. In de tweede stap onderzoek ik hoe binnen deze beleidsdiensten het beleidsobject – ruimte, milieu, water – wordt geconstrueerd. Er zal worden bekeken hoe de beleidscultuur binnen de provinciale organisaties voor milieu, ruimte en water er uit ziet, hoe met die beleidscultuur een specifiek vocabulair is verbonden en hoe met dat vocabulair het object wordt geconstrueerd. Ik heb er wederom voor gekozen geen uitgebreide typering te geven van de culturen van ruimtelijk beleid, milieubeleid en waterbeleid. Alhoewel zo'n typering de constructivistische invalshoek op de overheid goed zou verhelderen, ben ik meer geïnteresseerd in de consequenties die worden

getrokken uit de problemen tussen de culturen en de manier waarop die consequenties worden beargumenteerd. In hoofdstuk 6 maak ik daarom alleen een voorbeeldanalyse van verschillende beleidspraktijken ten aanzien van het noorden van de provincie Noord-Holland. Deze analyse is gebaseerd op de analyse van plannen en andere documenten, op participerend onderzoek en op interviews met verschillende betrokkenen binnen de ambtelijke dienst van de provincie Noord-Holland (Bijlage I). Het participerend onderzoek betrof een aantal workshops over omgevingsbeleid dat in 1996 in de provincie Noord-Holland is georganiseerd.

Tegen deze achtergrond beschrijf ik in het vervolg van hoofdstuk 6 het verloop van het debat in de Nederlandse provincies en in de literatuur. Bij deze derde stap bekijk ik welke problemen in het debat worden gesignaleerd, welke oplossingen worden aangedragen en hoe die worden beargumenteerd. De analyse van het debat in de literatuur is gebaseerd op een uitgebreide literatuurstudie. Hierbij wordt de literatuur geanalyseerd die tot 1997 over provinciale omgevingsplanning is verschenen. Voor het overzicht van de discussie in de Nederlandse provincies is een reeks interviews gevoerd met provinciale medewerkers van verschillende beleidsdiensten (Bijlage I). Deze interviews vonden mede plaats in het kader van twee in 1994 en 1996 georganiseerde leeronderzoeken (Wissink & Lingbeek 1995; Wissink 1998). Hierbij hebben doctoraalstudenten planologie aan de Universiteit van Amsterdam de discussies binnen de provinciale diensten geïnventariseerd. Het overzicht is in 1999 aan de hand van een telefonische gespreksronde geactualiseerd. Het resultaat van de typering van het provinciale debat is aan het slot van hoofdstuk 6 te lezen. In hoofdstuk 7 becommentarieer ik vervolgens het verloop van het debat over provinciale omgevingsplanning. Bij deze vierde stap zijn de criteria voor de beoordeling van argumentaties over nieuwe beleidspraktijken uit paragraaf 3.9 richtinggevend. Na deze vier stappen beantwoord ik in hoofdstuk 8 de probleemstelling.

5 PRAKTIJKEN VAN HET OMGEVINGSBELEID

Het Nederlandse landschap is een cultuurlandschap. Het is in de loop van eeuwen door mensen gemaakt. Al vroeg waren door de strijd tegen rivier- en zeewater, de behoefte aan verbindingswegen en het gebrek aan goede landbouwgrond inrichtingsmaatregelen noodzakelijk. De ingrepen waren kleinschalig en werden vooral door particulieren gedaan. Onder invloed van de modernisering begonnen met de overgang naar een industriële samenleving in de loop van de negentiende eeuw de eisen die aan de ruimtelijke inrichting werden gesteld echter te veranderen. Bovendien werd door de neveneffecten van het moderniseringsproces de kwaliteit van de leefomgeving negatief beïnvloed. Het tempo en de schaal van de (her)inrichting van Nederland is hierdoor gegroeid. De rol van de overheid nam bovendien sterk toe. Het karakter van het overheidsoptreden veranderde van incidentele specifieke werken zoals de aanleg van dijken en infrastructuur naar een omvattend gebiedsdekkend inrichtingsbeleid. Het aantal beleidspraktijken met betrekking tot de omgeving groeide snel. De praktijken van de ruimtelijke ordening kregen daarom in de jaren zestig de functie om de verschillende maatregelen op elkaar af te stemmen. Door veranderingen binnen en buiten het ruimtelijk beleid kwam die positie recent onder druk te staan. De discussie over provinciale omgevingsplannen ligt in het verlengde van deze ontwikkeling.

121

In dit hoofdstuk analyseer ik de gegroeide overheidsbemoeyenis met de omgeving. Het praktijktheoretische kader voor die analyse is in de voorgaande hoofdstukken geschetst. De praktijktheorie bekritiseert een realistisch perspectief op het overheidsoptreden. Volgens zo'n realistisch perspectief kan de wereld waarin de overheid ingrijpt los van het overheidsoptreden worden gekend. De overheid kan ingrijpen in de wereld zoals die 'is'. Er is in reactie duidelijk geworden dat tussen de fysieke wereld als object dat de overheid wil beïnvloeden en de betrokken actoren als subjecten die de problemen in de wereld bespreken, discourses staan die bepalen wat als problematisch wordt gezien en wat niet. In dit hoofdstuk bekijk ik de totstandkoming van beleidsdiensten en de indeling in beleidsvelden in lijn met deze invalshoek als het resultaat van de institutionalisering van zulke discourses. Vanuit deze discourses wordt de aard van de betreffende problemen besproken en worden de taken van de overheid bij hun oplossing bepaald. Met de totstandkoming van beleidspraktijken krijgen discourses zo duurzaamheid. De beleidspraktijken structureren op hun beurt nieuwe debatten over nieuwe problemen. Het debat over provinciale omgevingsplanning is een voorbeeld van zo'n nieuw debat. Dit debat vindt tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de praktijken van het omgevingsbeleid plaats. Ik bekijk die ontwikkeling daarom uitgebreider in dit hoofdstuk.

De analyse van dit hoofdstuk beslaat acht paragrafen. Paragraaf 5.1 geeft een beeld van de ontwikkelingen voor de moderne tijd. Het ingrijpen was gericht op de bescherming tegen het water en de ontginning van het land. Vroege maatregelen waren kleinschalig en werden vooral door particulieren genomen.

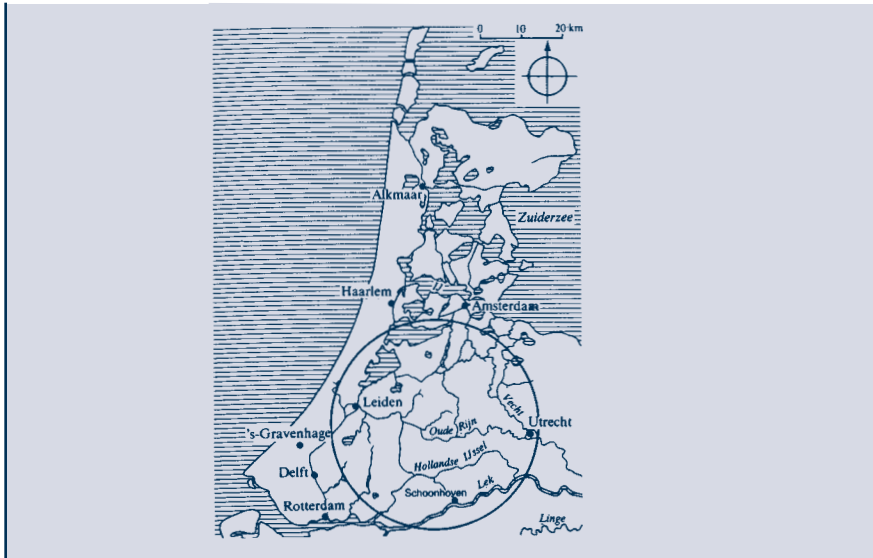
In paragraaf 5.2 wordt duidelijk dat de moderne maatschappij in de negentiende eeuw andere eisen begon te stellen aan de ruimte. De overheid ging zich daarom meer met de omgeving bemoeien. Enerzijds werd de maatschappelijke modernisering begeleid met de aanleg van infrastructuur. Anderzijds ontstonden in reactie op de slechte woonomstandigheden verschillende lokale beleidspraktijken. In het ingrijpen in de omgeving ligt zo vanaf het begin een spanning tussen ontwikkelen en beheren. In paragraaf 5.3 wordt duidelijk hoe de toenemende overheidsbemoeienis met de regionale en later nationale ruimtelijke inrichting heeft geleid tot de praktijken van het ruimtelijk beleid. Paragraaf 5.4 laat zien hoe deze praktijken in de jaren zestig verbonden raakten met de behoefte om het groeiende aantal overheidsmaatregelen te coördineren. Paragraaf 5.5 beschrijft hoe de aandacht voor de milieuproblematiek recenter resulteerde in de praktijken van het milieubeleid. Vervolgens biedt paragraaf 5.6 een beeld van de vergelijkbare ontwikkelingen binnen het waterbeleid. Paragraaf 5.7 verduidelijkt dat de ruimtelijke beleidspraktijken in de jaren tachtig mede daardoor hun centrale positie hebben verloren. Paragraaf 5.8 geeft een samenvattende typering van beleidspraktijken die door de institutionalisering van discoursen zijn ontstaan.

5.1 VROEGE PRAKTIJKEN

Ruimtelijke interventies zijn ouder dan de ‘weg naar Rome’. Overal waar nederzettingen zijn ontstaan, heeft de mens de omgeving aan de eigen wensen aangepast. Dit geldt ook voor de eerste bewoners van Nederland. De terpen in de kuststreek zijn vroege getuigen van hun ruimtelijk ingrijpen (Stol 1993: 12). Door deze maatregelen en door natuurlijke ontwikkelingen is het Nederlandse landschap dat we nu kennen in de loop van eeuwen ontworpen en ontstaan. Belangrijke bouwstenen voor deze ontwikkeling kwamen al in de middeleeuwse maatschappij tot stand. Deze agrarische maatschappij bestond uit een schakering van nederzettingen. Naast ‘heerlijke’ gemeenschappen met horige grondgebruikers (*hoven*) en ‘geestelijke’ nederzettingen (*kloosters*) ging het daarbij vooral om ‘wereldlijke’ samenlevingskernen met regionaal verschillende namen zoals ambacht, banne, gerecht, hemrik of dorp. Hieruit ontwikkelden zich later de steden. Rond de hoven en kloosters ontstonden ook wereldlijke nederzettingen die buurschappen werden genoemd (Van der Linden 1982b: 9-10). De regionale verschillen tussen de nederzettingen waren groot. Nederland bestond nog niet als economische, politiek of sociale eenheid. De collectieve belangen van de bevolking werden behartigd vanuit de nederzettingen. Naast bescherming tegen het water vormde de behoefte aan landbouwgrond een reden voor aanpassing van het landschap. De inrichtingsmaatregelen die daartoe werden genomen hadden betrekking op de omgeving van nederzettingen. Ze werden vanuit een cultuur van burgerschap vooral door particulieren genomen.

Het Nederlandse landschap bestaat uit verschillende gebieden: de laaggelegen kuststreek, het rivierengebied en het hooggelegen achterland. De ontwikkelingsgeschiedenis van deze gebieden is verschillend (Hendriks 1998). De ontginning van het laagveen in de kuststreek begon al in de negende eeuw (Stol 1993: 21-37).

Figuur 5.1 Westelijk Nederland rond 1300



Bron: Van der Linden (1982a: 65).

Vanaf de 11^e eeuw werd de ‘wildernis’ van het huidige Groene Hart aangepakt (zie de cirkel in figuur 5.1). Door de ontginning groeide het areaal cultuurland hier sterk. De bruikbaarheid van de grond werd echter snel een probleem. De afwatering en beploeging van het gecultiveerde land zorgde voor inklinking van de grond (Dolfing 1993: 75). Het water kreeg hierdoor meer greep op het toch al laag gelegen land. Delen van het westelijk Waddengebied, de Dollard en rond het huidige IJsselmeer raakten overspoeld. In de lager gelegen provincies ontstonden meren als de Haarlemmermeer en de Wormer. In reactie op de wateroverlast werden vanaf de 11^e eeuw lokale waterstaatswerken aangelegd zoals dijken, kades, watering en wegen (Van der Linden 1982b: 10). De aandacht was hierbij gericht op de bescherming van het ontstane cultuurland tegen overstroming (*defensieve bedijking*). De eerste dijkvakken werden spoedig aan elkaar gesmeed. Rond 1200 was de sluiting van de dijken langs de kust grotendeels voltooid. Tussen de dertiende en vijftiende eeuw volgde de sluiting in het rivierengebied (Stol 1993: 38).

De middeleeuwse waterstaatszorg was het werk van particulieren en was kleinschalig en lokaal opgezet. De story-line ‘wien water deert, die water keert’ beheerste de waterpraktijken. Deze story-line verwijst naar de eigen verantwoordelijkheid in de strijd tegen het water. Vanuit dit idee werden dijken aangelegd en onderhouden door de eigenaren van de grond achter de dijken. Het plaatselijk gezag hield toezicht (*schouw*) op dit particuliere dijkonderhoud. Iedere nederzetting had bovendien een eigen verantwoordelijkheid voor de afvoer van overtollig binnenwater op het eigen grondgebied. Vanaf de dertiende eeuw heeft dit geleid tot de aanleg van vele polders – begrensde gebieden waarin de waterstand kunstmatig wordt geregeld. Middels deze polders zorgden de grondeigenaren er

voor dat ze alleen betaalden voor de afvoer van het gebiedseigen water. De polders stonden onder beheer van waterschappen die vanuit lokaal initiatief werden bekostigd en gedragen. De eerste waterschappen ontstonden al in de eerste helft van de twaalfde eeuw (Van der Linden 1982b). De waterschappen gingen spoedig samenwerken. Dit leidde tot zogenaamde streekwaterschappen, vaak hoogheemraadschappen genoemd. Zo kon beter in de waterstaatszorg worden voorzien. De beslissing om samen te werken werd lokaal genomen. Door de daling van het land veranderde dit langzaam. De overlast van het water groeide. Op tal van plaatsen vonden overstromingen plaats met vaak noodlottige gevolgen. In de dertiende en veertiende eeuw gingen de landsheren zich daarom meer met de waterstaatszorg bemoeien (Stol 1993: 46). Onder hun invloed werden de waterschappen daadkrachtiger. Steeds vaker werd overgegaan tot de aanleg van polders. Uiteindelijk was het gehele laaggelegen land door een lappendeken van polders bedekt die werden beheerd door waterschappen.

Met de voltooiing van de bepopulering van Nederland verschoof de aandacht naar de terugwinning van land. Dit gebeurde door offensieve bedijking waarbij buitendijks land werd ingedijkt (Stol 1993: 59-72). Vanaf de zestiende eeuw werden meren en plassen drooggemalen (Danner 1993). Deze droogmakerijen besloegen grote delen van Noord- en Zuid-Holland en Friesland. Oorspronkelijk bekostigden particulieren deze initiatieven uit de opbrengst van de drooggevallen grond. Pas aan het einde van de achttiende eeuw vonden uit veiligheidsoverwegingen de eerste droogmakerijen als staatsproject plaats. Het paste bij de veranderende rol die de overheid in reactie op de modernisering in de negentiende eeuw ging spelen. De hier geschetste strijd tegen het water heeft blijvende gevolgen gehad voor de attitudes van de bewoners van het huidige Nederland. Het liet ten eerste zien dat samenwerking in dit lage land noodzakelijk is om te overleven. Daarmee werd mede een basis gelegd voor de relatief grote acceptatie van collectief optreden (Schama 1991: 25-50; Van der Horst 1996: 105). Het liet ten tweede zien dat met een gezamenlijke aanpak een omgeving kan worden gecreëerd die voldoet aan de wensen van de betrokkenen. Het maakte ten derde duidelijk dat die ingrepen ook moeten worden gedaan omdat de inwoners van Nederland anders rampen over zichzelf afriepen. De strijd tegen het water heeft zo verder reikende gevolgen gehad dan op het eerste gezicht lijkt (Van der Horst 1996: 90-131). Het heeft denkkaders en normen laten institutionaliseren die het Nederlandse sociale leven mede hebben bepaald en die ook voor het debat over het omgevingsbeleid gevolgen hebben.

5.2 HET MODERNE LANDSCHAP

De ontginning en de strijd tegen het water vormde de aanleiding voor de eerste praktijken voor de beheersing van de omgeving. Ook rond de uitbreiding van de steden bestonden verschillende lokale inrichtingspraktijken. Vooral met het oog op de brandveiligheid hielden stedelijke besturen bijvoorbeeld toezicht op de bouw in de stad en – uit militaire overwegingen – buiten de stadspoorten (Van Zundert 1990: 29). De omstandigheden waarin deze praktijken ontstonden varieerden sterk. Nederland was nog geen eenheid. De samenleving was klein-

schalig en lokale en regionale verbanden hadden de overhand. In de negentiende eeuw veroorzaakte de maatschappelijke modernisering echter ingrijpende veranderingen. Aan het begin van die eeuw was Nederland als staatkundige eenheid ontstaan. Na 1850 ontwikkelde Nederland zich ook tot economische, sociale en politieke eenheid. Met de Industriële Revolutie verdwenen kleine handwerkbedrijven en deden de fabrieken hun intrede (Brugmans 1960: 201-214). De oriëntatie verschoof van lokale naar nationale markten. Lokale en regionale groepen raakten onderling meer en meer vervlochten (Knippenberg & De Pater 1988: 9). Nationale kranten deden hun intrede, dialecten werden verdrongen door het Algemeen Beschaafd Nederlands en klederdracht verdween. In de jaren zeventig vond met de schoolstrijd de eerste politieke kwestie plaats die landelijk veel emoties opriep. Functies die eerder lokaal of regionaal werden vervuld werden overgedragen aan hogere niveaus. De bevolking groeide van 2,2 miljoen in 1815 naar 5,8 miljoen in 1909.

Met het moderniseringsproces veranderden maatschappelijke praktijken ingrijpend. Dit had grote gevolgen voor de inrichting van het land. Het landschap van het begin van de achttiende eeuw – het landschap dus van de agrarische middeleeuwse maatschappij – voldeed niet aan de nieuwe eisen (Smith 1984: 62). Naar de nieuwe normen was het ongeordend en inefficiënt (Van der Woud 1987: 23). Grote gebieden woest land waren onbewoonbaar. Rivieren traden buiten hun oevers en vielen in de zomer droog. De infrastructuur was met het oog op de toenemende vervoersbehoefte vanuit industrie en huishoudens ontoereikend. Nieuwe industrieën waren slecht ingepast in de steden. De akkerlanden waren ongeschikt voor nieuwe landbouwmethoden. De Nederlandse boeren konden door de geringe omvang van de bedrijven en de beperkte automatisering niet concurreren tegen het goedkope graan uit Amerika (Van der Valk 1982: 27-29). Mede hierdoor brak rond 1880 een landbouwcrisis uit. De werkloosheid onder de landarbeiders had een omvangrijke urbanisatiegolf tot gevolg. Enerzijds zorgde dit voor veel goedkope arbeidskrachten in de steden. Anderzijds was het aantal woningen in de steden door bevolkingsgroei en urbanisatie te klein. De groei van de stedelijke bevolking ging samen met verpaupering en een verslechterende volksgezondheid. Tegelijkertijd trokken burgers die zich dit konden veroorloven naar forensendorpen in gebieden als het Gooi en de duinen (Wagenaar 1982). Later vergde het toenemende autobezit nieuwe infrastructuur en bredere wegen in de steden. Onder invloed van het moderniseringsproces is het aanzien van Nederland zo voorgoed veranderd.

Deze maatschappelijke veranderingen hebben in de negentiende eeuw verschillende overheidsreacties uitgelokt. In de eerste plaats vond een herstructurering van de praktijken van het waterbeheer plaats (Van der Linden 1982b; Van der Woud 1987: 50-59 en 72-77; Brainich von Brainich-Felth 1993). In dit beheer hadden de waterschappen een centrale rol.¹ Ze beheerden niet alleen het waterpeil, maar waren ook verantwoordelijk voor de aanleg en het beheer van dijken, waterwegen, sluisen, wegen en bruggen. De waterschappen hadden hierbij wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende bevoegdheden die slechts werden gere-

geld door vaak sterk verschillende reglementen. De invloed van de Staten-Generaal en van de provinciën was gering. In de Franse tijd werd met centrale wetgeving en een departement van waterstaat – beide was overigens geen lang leven beschoren – de basis gelegd voor een grotere invloed van het algemene bestuur op het waterbeheer (Van der Woud 1987: 108). Sindsdien worden discussies over het waterbeheer getypeerd door een spanning tussen de traditionele decentrale opzet en pogingen van het algemene bestuur om meer invloed te krijgen. Die spanning komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de Grondwet van 1815 waarin de waterschappen formeel onder beheer van de Koning werden gesteld (ibid: 50). Het duurde door de gebrekkige waterstaattechnische kennis van het geringe aantal ambtenaren en het structurele geldgebrek tot het midden van de negentiende eeuw voordat de waterschappen ook feitelijk onder het algemeen bestuur waren gebracht. Hierbij speelde ten eerste de ontwikkeling van de technische kennis van de ingenieurs van Rijkswaterstaat een belangrijke rol (Lintsen 1980; Van der Woud 1987: 50). In de tweede plaats was de keuze om de waterschappen onder toezicht van provincies in plaats van Rijk te plaatsen belangrijk. Tot slot bevestigde de Grondwet van 1848 dat waterschappen publiekrechtelijke organen zijn – overheden die handelen in het algemeen belang. De zorg voor het gehele nationale domein kwam zo onder beheer van de overheid. Wel erkende de Grondwet de autonomie van de waterschappen.

In de Grondwet van 1848 leefde de spanning voort tussen de decentrale opzet van het waterbeheer en de behoefte van de provinciale en centrale overheid aan invloed. Een algemene waterstaatswet zou de terughoudendheid van het algemene bestuur daarom moeten garanderen. Die wet liet echter lang op zich wachten. In reactie op een aantal specifieke problemen die dit veroorzaakte kwam in de tweede helft van de negentiende eeuw wel een reeks van wetten tot stand (Brainich von Brainich-Felth 1993: 112-118). Uiteindelijk werd pas met de Waterstaatswet van 1900 het waterstaatsrecht gecodificeerd. Deze wet is gebaseerd op een onderscheid tussen wateren en werken onder beheer van het Rijk – bijvoorbeeld de grote rivieren en zeedijken; wateren en werken onder beheer van de provincies; en wateren en werken onder beheer van de waterschappen. Naast dit beheer vervulden Rijk en provincies toezichthoudende taken. De Waterstaatswet gaf het Rijk (*het oppertoezicht*) hiertoe bijvoorbeeld bevoegdheden tot het overnemen van waterstaatswerken, tot de inspectie van werken en tot de beïnvloeding van het waterschapsbestuur. De provincies kregen de bevoegdheid om waterstaatswerken over te nemen, om waterschappen te wijzigen, om waterschapsreglementen op te stellen en om bepaalde waterschapsbesluiten te schorsen of vernietigen. In aanvulling op de autonome waterschappen gaf de Waterstaatswet een regeling voor toezicht en oppertoezicht. De wet kreeg als kritiek dat zo weinig van de zelfstandige positie van de waterschappen overbleef. Van meerdere kanten werd gepleit voor terugkeer naar de situatie voor de Franse tijd. In de toekomst zouden echter slechts verdergaande bevoegdheden aan het toezicht en oppertoezicht worden toegekend.

Naast deze herstructurering van bestaande praktijken van het waterbeheer ontstonden in reactie op het moderniseringsproces ten tweede nieuwe beleidspraktijken. Daarmee ging de overheid zaken beheren die door de markt niet werden voorzien. Vooral de groeiende betrokkenheid van de overheid bij de aanleg van infrastructuur viel oorspronkelijk op. Deze infrastructuur was voor de negentiende eeuw beperkt geweest (Vooys 1981: 40-43). Het belangrijkste vervoer vond over het water plaats. Met de aanleg van spoorwegen, straten en kanalen werd de landelijke infrastructuur aanmerkelijk verbeterd (Van der Woud 1987: 108-195). De overheid was hier oorspronkelijk terughoudend en liet veel ruimte voor het particulier initiatief. Naar het einde van de negentiende eeuw trad de overheid echter steeds vaker op als financier en uitvoerder. Bij droogmakerijen zoals de Haarlemmermeer groeide de rol van de overheid. De totale uitgaven van Rijk en gemeenten voor dit weg- en waterbouwkundige ontwikkelingsbeleid liep zo op van circa acht miljoen gulden in 1850 tot ruim twintig miljoen omstreeks 1870 en ruim dertig miljoen sinds de jaren tachtig (De Jonge 1968: 205). Vanaf het midden van de negentiende eeuw vond verder de ontginning van heidevlakten en de ontbossing van hoger gelegen delen van het land plaats. De vermindering van het waterbergend vermogen van de zandgebieden die dit veroorzaakte maakte dat ook hier de in laag Nederland beproefde organisatie van waterschappen werd ingesteld. Ook hier gaven Rijk en provincies financiële steun (Stol 1993: 128).

In aanvulling op de herstructurering van de bestaande praktijken van het waterbeleid en het nieuwe 'ontwikkelingsbeleid' heeft het moderniseringsproces nog tot een derde soort reactie van de overheid geleid. Aan het einde van de negentiende eeuw groeide namelijk de onrust over de negatieve gevolgen van het moderniseringsproces. Dit leidde tot een reeks van nationale debatten over sociale kwesties die de politieke eenwording van Nederland onderstrepen. Deze debatten resulteerden in verschillende sociale wetten. De invloed van de overheid op het functioneren van de maatschappij groeide zo. Naast de sociale beleidspraktijken nam ook de aandacht voor de fysieke omstandigheden in de sterk groeiende steden toe. Het industrialiseringsproces veroorzaakte juist hier problemen. Enerzijds nam de vervuiling door industrie en ambacht sterk toe (Siraa e.a. 1995: 231-232). Reeds in de Middeleeuwen was aandacht voor de schadelijke effecten van ambachtelijke activiteiten zoals bierbrouwerijen, linnenblekerijen en leerlooierijen voor het milieu (Faber e.a. 1973). Al vroeg werden daarom maatregelen genomen om deze bedrijven buiten de stad te plaatsen. Met de industrialisatie nam het aantal industrieën en hun verspreiding echter toe. Het leidde tot een toename van lawaai, stank, luchtvervuiling en ziekten. Daarnaast verergerde de opkomst van de kolenverbranding de luchtvervuiling enorm. In reactie op deze milieuhinder trad in 1875 de Fabriekswet in werking. Deze wet vond haar oorsprong in het burendrecht, dat met de opkomst van de industriële bedrijvigheid tekort ging schieten (Bomhof 1991: 106). In 1896 werd de wet omgedoopt tot Hinderwet. Deze wet gold lange tijd als enige milieuwet. In de wet werd geregeld dat fabrieken niet langer zonder toestemming van gemeenten mochten opereren als zij gevaar, schade of hinder voor hun omgeving veroorzaakten.

Naast de industrieën vervuilden in toenemende mate ook huishoudens het stads- milieu (Siraa e.a. 1995: 230-231). De huizenvoorraad in de steden bleek niet berekend op de sterke groei van de stedelijke bevolking. Enerzijds daalde het sterftcijfer en anderzijds veroorzaakte de industrialisatie en de landbouwcrisis een urbanisatiegolf. Het aantal woningen in de steden schoot hierdoor ernstig tekort. De kwaliteit van de arbeiderswoningen die het resultaat waren van de negentiende eeuwse speculatiebouw liet bovendien te wensen over. Het gevolg was een nijpende woningnood voor de arbeidende klasse, armoede en onhygiënische omstandigheden – een situatie die zich overigens ook in andere landen voordeed (Hall 1988: 14-46). Het vormde de opmaat voor een langdurig en moeizaam gevecht van medici, ingenieurs en overheden tegen ziektes, besmetting en vervuiling. De afvoer van straatvuil, de aanleg van riolering en het aanbod van schoon drinkwater hebben een belangrijke rol gespeeld bij de oplossing van deze problemen. De toenemende invloed van de overheid op de woningbouw heeft hierbij een cruciale rol gespeeld. De stadsbesturen waren van oudsher onder meer door de uitgifte van bouwconcessies, bouwcontracten en rooilijnbesluiten – al dan niet in combinatie met uitbreidingsplannen – bij de stadsuitleg betrokken (Taverne 1978; Van der Cammen & De Klerk 1986: 13-26; De Ruijter 1987; Van der Valk 1989). Aan het slot van de negentiende eeuw werd met het oog op de beroerde huisvestings situatie in een groot aantal steden betoogd dat die zorg ook de woningbouw diende te omvatten. Het heeft in 1901 geleid tot de totstandkoming van de Woningwet.

Met de architecten en ingenieurs behoorden ook de zogenaamde hygiënisten tot de pleitbezorgers van overheidsoptreden ten aanzien van woningbouw. Zij steunden een discours waarin het belang van een goede aanleg van steden werd verbonden met het verbeteren van de stedelijke hygiëne. ‘Licht en lucht’ was hun strijdkreet (De Ruijter 1987: 33). Belangrijke tegenstanders waren de grondeigenaren. Deze trokken met de totstandkoming van Woningwet in 1901 aan het kortste eind. Met deze wet kwam een volkshuisvestingswet tot stand waarmee de overheidsinvloed op de woningbouw sterk toenam. De toelichting benadrukte het belang van de wet voor de volksgezondheid. De controle op de naleving werd in de Gezondheidswet geregeld (Van der Cammen & De Klerk 1986: 48; Van Schendelen 1997: 97-102). Hiermee wordt het succes van de eerste discourscoalitie onderstreept. Om een betere volkshuisvesting te bereiken bood de wet verschillende bevoegdheden en verplichtingen: onbewoonbaarverklaring en ontruiming en sloop van krotten, aanschrijving van eigenaren tot onderhoud, een controle op de bouw door de politie, onteigening en financiële hulp aan bouwverenigingen. Daarnaast bevatte de wet beperkte wettelijke bepalingen voor ruimtelijke planning. Enerzijds kregen gemeenten de bevoegdheid een bouwverbod op te leggen op gronden die voor straten of wegen waren bestemd. Dit bouwverbod was een heet hangijzer. Grondeigendom werd beschouwd als een onaantastbaar recht. Inbreuk hierin door de overheid lag gevoelig (Van Zundert 1990: 29). Het werd alleen toegestaan met het oog op volkshuisvestingsdoelen. Anderzijds kregen grote en snelgroeïende gemeenten de verplichting een uitbreidingsplan op te stellen. Met de woningwet was zo de basis gelegd voor de ontwikkeling van het Nederlandse ruimtelijke beleid.

5.3 PRAKTIJEN VAN HET RUIMTELIJK BELEID

In de twintigste eeuw groeide de overheidsbemoediging met de omgeving verder. In de eerste decennia valt vooral de totstandkoming van de praktijken van het ruimtelijk beleid op. De basis voor deze praktijken lag in de Woningwet. Zoals duidelijk is geworden, stond in deze wet de verbetering van de stedelijke volkshuisvesting om gezondheidsoverwegingen centraal. De aandacht was gericht op het lokale bestuur. Al spoedig werd echter gesteld dat de inrichtingsproblematiek de lokale schaal oversteeg (Postuma 1991a 9-14). De Nederlandse bevolking groeide sterk. Met de groei van het autobezit na 1918 werden rustige dorpen op afstand van de steden bereikbaar voor grotere groepen. Vooral de duinstreek en het Gooi verstedelijkten snel. Ook langs de uitvalswegen en op het platteland nam het aantal huizen toe. In Twente en Zuid-Limburg ontstonden nieuwe industrieën. De schade aan natuur en landschap die deze ontwikkeling veroorzaakte kreeg snel meer aandacht (Van der Valk 1982: 17-38). De aandacht voor deze ‘agglomeratieproblemen’ veroorzaakte een herdefiniëring van de woningbouwproblematiek. Niet de stedelijke gezondheid maar de inrichting van de regio kwam centraal te staan. De wortels voor deze herdefiniëring lagen al besloten in het debat over de Woningwet. Een groep architecten, stedenbouwkundige en ingenieurs – sinds 1911 verenigd in de Bond Heemschut – verwoordde daarin al het belang van een goede inrichting van de stad. Ze kregen nu steun van natuurliefebbers – sinds 1905 verenigd in de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten – die pleitten tegen de aantasting van de natuur (Van der Valk 1982). Deze pleidooien steunden op het romantische idee dat een ongerepte natuur belangrijk is voor het geluk van de mens (Becker e.a. 1997: 9-10). De veronderstelling was dat dit door een inrichtingsbeleid kon worden gecreëerd. Vanuit dit discours kwam zo het behoud van open ruimte centraal staat. In Engeland en Amerika was met de opkomst van *regional planning* dezelfde ontwikkeling te zien (Hall 1988: 136-173).

Naast de natuurbeschermers en esthetici wezen ook stadsbestuurders op de tekortkomingen van de Woningwet. Zij benadrukten dat conflicten tussen aangrenzende gemeenten maar moeizaam konden worden opgelost (Pijnenburg 1956: 8-31). Er ontstond zo een brede discourscoalitie die voor bovenlokale ruimtelijke plannen pleitte. In reactie op dit pleidooi werd in 1921 het intergemeentelijk uitbreidingsplan aan de Woningwet toegevoegd. In 1931 volgde het intergemeentelijk streekplan. De streekplanregeling van de Woningwet 1931 bepaalde dat gemeenten onder leiding van de provincie in streekplancommissies een bindend streekplan moesten opstellen. Deze regeling leidde tot grote onvrede bij de stedenbouwers en architecten die zich inmiddels hadden verenigd in het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw (NIVS) en bestuurders van grote steden die weinig vertrouwen hadden in samenwerking (De Ruijter 1987; Postuma 1989: 167). Het uitblijven van vastgestelde streekplannen bevestigde hun kritiek. Aan het einde van de jaren dertig groeide de aanhang voor een adequaat wettelijk kader voor zelfstandig ruimtelijk beleid. Dit viel samen met het loslaten van het volkshuisvestingsbelang als doelstelling van de Woningwet door

de Kroon (Klaassen 1986: 19). In de Troonrede van 1937 werd een nieuwe herziening van de Woningwet aangekondigd. In 1938 werd hiertoe de commissie-Frederiks ingesteld. In de aanloop naar de herziening van de Woningwet kreeg naast het streekplan in kleine kring de regeling van een nationaal plan aandacht (De Ruijter 1980; Postuma 1991b). In 1938 organiseerde het NIVS een studiedag over het nationale plan. Een jaar later verscheen een dissertatie over dit onderwerp (Kloos 1939).

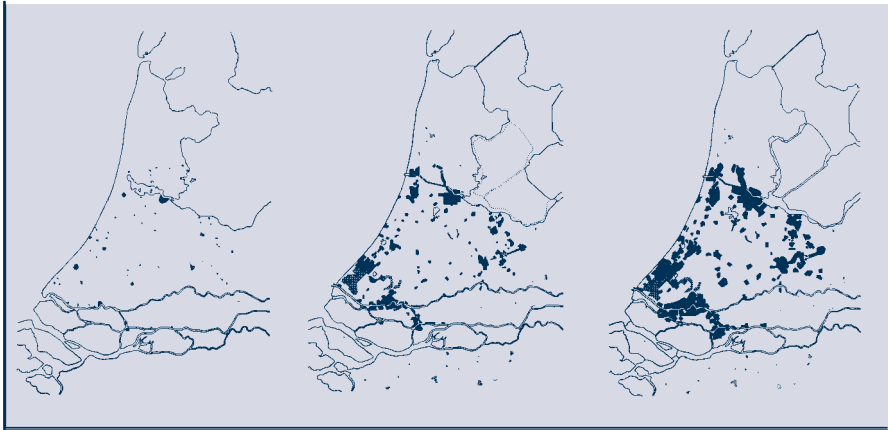
Het rapport van de commissie-Frederiks verscheen vlak voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog. Het kreeg daardoor geen vervolg. Wel werd tijdens de bezetting binnen het kader van de voorstellen van de commissie in 1941 met het zogenaamde *Basisbesluit* de Rijksdienst voor het Nationale Plan (RNP) ingesteld. In 1942 volgden uitvoeringsbeschikkingen waarin het Nationale Plan en Streekplannen werden geregeld. Ook werden de Provinciale Planologische Diensten ingesteld. De regelingen op grond van het Basisbesluit kregen na de oorlog veel kritiek. De regering kwam daarom in 1950 met een Wederopbouwwet die het – op de latere bestemmingsplannen lijkende – wederopbouwplan introduceerde en de Voorlopige wet Nationaal Plan en Streekplannen (Giebels 1986: 10). Deze regelingen vertoonden veel overeenkomsten met het Basisbesluit. De bezetting heeft zo het ontstaan van verschillende ruimtelijke beleidspraktijken versneld. Weliswaar sluit de inhoud van het Basisbesluit aan bij de voorstellen van de commissie-Frederiks, maar het lijkt onwaarschijnlijk dat de wettelijke regeling zonder de bezetting zo snel tot stand zou zijn gekomen. Faludi & Van der Valk (1994: 101) constateren daarom dat de regeling voor de nationale ruimtelijke planning tot stand kwam zonder dat sprake was van een duidelijk besef van een nationale ruimtelijke problematiek.

Het kleine clubje pleitbezorgers voor het nationale plan was voor de oorlog vooral binnen de NIVS te vinden. De argumenten die zij hanteerden vormden een afspiegeling van eerdere argumenten voor de totstandkoming van de streekplanregeling. De nadruk lag op de voortgaande schaalvergroting van de ruimtelijke problematiek en de hieruit voortvloeiende noodzaak van toezicht op provincies (Postuma 1991b: 20). Er bestond bezorgdheid over de dreigende overbevolking van westelijk Nederland. De bevolkingsstroom naar het westen en de toenemende suburbanisatie bleven een bedreiging voor natuur en landschap (Korthals Altes 1995: 72). Als schrikbeeld werd verwezen naar Londen met zijn aaneengesloten verstedelijkte gebieden. Dit schrikbeeld was verbonden met het in hoofdstuk vier bij de bespreking van het planningdoctrine-onderzoek geïntroduceerde stad-land discours. In dit discours stond vanuit een antigrootstedelijk programma de concentratie van de verstedelijking in middelgrote stedelijke kernen en de handhaving van open ruimte centraal.² Het was enerzijds ingebed in de socialistische en de christelijke denkkaders waarin de grote stad respectievelijk synoniem was voor Sodom en Gomora of vervreemding. De dreiging van het schrikbeeld van totale verstedelijking sluit bovendien goed aan bij de apocalyptische retoriek van het protestantisme (Hajer 1995: 251-259). De ervaringen met de gezamenlijke strijd tegen het water maakten de noodzaak voor collectief ingrij-

pen aannemelijk. Kort na de oorlog was de mobiliserende werking van het stad-land discours op nationale schaal echter nog gering.³ De bevoegdheden van de jonge Rijksdienst waren dan ook beperkt. De verantwoordelijkheid voor infrastructuur en de herinrichting van landelijke gebieden berustte bij andere ministeries met een eigen professionele achtergrond en doelstellingen (Kreukels 1980: 135). Oude departementen verdedigden zich tegen inmenging vanuit de ruimtelijke planning. Bovendien had de Rijksdienst veel aandacht voor natuur en landschap. Het leidde tot een geïsoleerde positie (Postuma 1991b: 23). Ondanks pogingen werden ook geen nationale plannen voor deelonderwerpen – facetplannen – vastgesteld (ibid: 22).

In deze situatie kwam in de jaren vijftig verandering. De voortgaande verstedelijking van westelijk Nederland kreeg meer aandacht. Bij de bespreking van deze ontwikkeling was het stad-land discours richtinggevend. De ‘stedebouwkundige elite’ van deskundigen speelde een belangrijke rol bij de acceptatie van dit discours. Daarnaast waren zoals in hoofdstuk vier in reactie op het planningdoctrineonderzoek is onderstreept ook andere actoren (de landbouwcoalitie bijvoorbeeld) en institutionele factoren (verschuivende denkbeelden over eigendom en over de rol van het Rijk) van invloed op deze verschuivende aandacht. Bij de uitwerking van het stad-land discours in beleidspraktijken stond het rapport *Het Westen en overig Nederland* uit 1956 van de Werkcommissie Westen des Lands centraal (Korthals Altes 1995: 71-73). Dit rapport weerspiegelde de groeiende zorg voor de verstedelijking van westelijk Nederland. De bevolkingsprognoses voorspelden een voortgaande bevolkingsgroei. Hierdoor dreigde een ‘huizenzee van Alkmaar tot Hoek van Holland’ te ontstaan (figuur 5.2). Als antwoord bepleitte het rapport overheidsmaatregelen om de bevolking van het westen naar overig Nederland te spreiden. Aanvullend zouden perifere gebieden gestimuleerd moeten worden. Nieuwe maatregelen dienden zo een oud doel. Voor de ontwikkeling binnen het westen werden de begrippen ‘Randstad’ en ‘Groene Hart’ geïntroduceerd. De Randstad bestond uit een door buffers gescheiden stedelijke zone. Er werd gepoogd de groei van deze zone te beperken tot een ideaal geachte omvang. Door het tegengaan van de verstedelijking van het Groene Hart zou ook in het westen landelijk gebied blijven bestaan. De landbouwlobby steunde deze oplossingen omdat het Groene Hart werd aangewezen als agrarisch gebied. In de (eerste) Nota inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1960) werkte de regering dit beeld uit.

Gelijk met de behandeling van de Eerste nota werd door de Tweede Kamer de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) besproken (Rohde 1984; Baron van Wijnbergen 1991). In deze wet werd een afzonderlijke regeling van het ruimtelijk beleid voorgesteld. Vanuit het stad-land discours – een discours over het belang van open ruimte door een goede verstedelijking – was de aandacht niet gericht op het accommoderen van het moderniseringsproces – zoals bijvoorbeeld bij het optreden met betrekking tot de infrastructuur – maar op het voorkomen van de negatieve effecten daarvan (WRR 1998: 15). Dit discours werd in de wet vertaald naar verantwoordelijkheden van verschillende overheden. Het mondde uit in een planningstelsel dat bestaat uit een gemeentelijk bestemmingsplan, een pro-

Figuur 5.2 Het westen 1850, 1950 en 1980

Bron: Werkcommissie (1958:14-15).

vinciaal streekplan en nationaal beleid. De nadruk lag bij het bestemmingsplan dat als enige bindend is voor de burger. Het idee uit oude regelingen van een planhiërarchie werd verlaten. Het hogere bestuur zou met aanwijzingen wel aanpassingen kunnen afdwingen. De aansluiting op het beleid van andere bestuursorganen zou echter bij voorkeur door overleg, overtuiging en samenwerking moeten worden gerealiseerd. Dit werd vastgelegd in uitvoerige procedures (WRR 1998: 7). Het stelsel kreeg dus een decentrale opzet (Salet 1989; WRR 1995: 42). Hierin komt enerzijds het belang van grondeigendom tot uitdrukking en wordt anderzijds de eigen huishouding van gemeenten bij het inrichtingsbeleid gerespecteerd (WRR 1998: 16). Kenmerkend is dat 'eigen' uitvoeringsinstrumenten en geld ontbreken. De 'uitvoering' van de plannen verloopt via andere beleidsvelden. Ook dit versterkt de noodzaak tot overleg.

De Wet op de ruimtelijke ordening werd in 1962 vastgesteld en trad in 1965 in werking. Het belang dat in die tijd aan de ruimtelijke problematiek werd gehecht blijkt uit het feit dat de Tweede nota over de Ruimtelijke Ordening reeds in 1966 verscheen. Aan deze nota lag de beruchte CBS-prognose dat er in het jaar 2000 in Nederland 21 miljoen mensen zouden wonen ten grondslag. Met dit getal werd de discussie over de verstedelijkingsproblematiek op scherp gezet. Het antwoord op deze problematiek was het spreidingsbeleid. Dit beleid stelde de spreiding van industrie en bevolking uit het westen voor maar benadrukte ook dat die verspreiding in kernen diende te worden gebundeld. De argumenten voor dit beleid verwezen naar de noodzaak om zowel in het westen van Nederland als daar buiten open gebieden te behouden en een ongebundelde verstedelijking tegen te gaan. Wederom was dus de zorg voor een goede verstedelijking – lees open ruimte – richtinggevend. In de Tweede nota werden zo binnen het raamwerk van de WRO aanvullende beleidsmaatregelen bepleit vanuit het stad-land discours over de noodzaak van een goede verstedelijking (WRR 1998: 7). Hierbij werd steeds impliciet verondersteld dat een goede ruimtelijke inrichting ook de voorwaarden zou creëren voor de ontwikkeling van goede en gezonde mensen. Niet

de schaarse ruimte is zo de oorzaak van de uitgebreide overheidsinvloed op de ruimtelijke inrichting maar de interpretatie van dat 'feit' vanuit het antigrootstedelijke discours. Spoedig zou echter een nieuw discours tot herstructurering van de ontstane praktijken leiden.

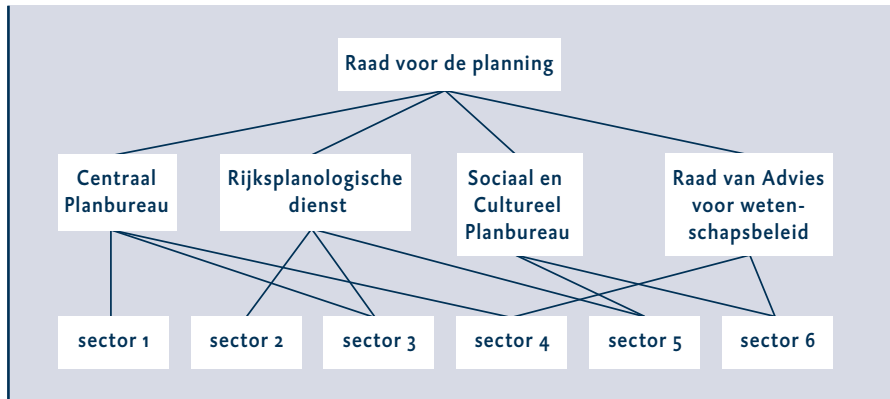
5.4 RUIMTELIJKE ORDENING ALS AFSTEMMING

De ruimtelijke ordening was niet het enige beleidsterrein waarop de overheid in de loop van de twintigste eeuw nieuwe bevoegdheden kreeg om in de maatschappij in te grijpen. Vooral na de Tweede Wereldoorlog ging de overheid steeds meer optreden als centrale oplosser van maatschappelijke problemen. Veel van de bevoegdheden die de overheid daarbij kreeg hadden ruimtelijke implicaties. De overheid was bijvoorbeeld vergaand betrokken bij de grootschalige uitbreiding van het wegennet (Ten Horn-Van Nispen 1992), de ontginning van venen en heidevelden in het noorden, oosten en zuiden van het land en de herverkaveling van oude landbouwgebieden (Van der Valk 1982: 27-29), de aanleg van de IJsselmeerpolders, het beheer van natuurgebieden en bij ontgrondingen. Met de uitbreiding van het takenpakket van de overheid werd de samenhang tussen deze overheidsregelingen een steeds groter probleem. Die problematiek werd in de jaren zestig gesignaleerd en bleef de gemoederen sindsdien bezig houden (Kottman 1975; Kottman & Kastelein 1975; Geelhoed 1987). Deze aandacht kwam voort uit een discours over de coördinatie van het overheidsbeleid waarin het grote aantal overheidsmaatregelen, hun wetenschappelijke onderbouwing en hun gebrekkige samenhang centraal stond. Dit discours werd vanuit de wetenschap en het bestuur gesteund. Zoals in hoofdstuk 4 bleek, werd planning in de discussies naar voren geschoven als coördinatiemiddel bij uitstek. Kreukels (1980: 66-78) maakt hierbij aan het begin van de jaren zeventig een onderscheid tussen algemene beleidsplanning en beleidsafstemming middels inhoudelijke plancoördinatie. De algemene beleidsplanning die was gericht op afstemming middels de toekenning van middelen kreeg zeer veel aandacht.⁴ Voor de positionering van de ruimtelijke ordening was echter vooral de tweede richting ingrijpend. Hier werd de coördinatie van beleid besproken in termen van het sector-facet stelsel.

Aan de basis van het sector-facet stelsel stond het rapport van de Commissie Voorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappijstructuur (commissie-De Wolff 1970). Deze commissie was in 1968 ingesteld met de opdracht een organisatie-model te bedenken waarmee aandacht voor de lange termijn van het overheidsbeleid wordt gegarandeerd.⁵ De commissie bestudeerde vooral de mogelijkheden van een wetenschappelijke onderbouwing van het beleid. Coördinatie en planning werden aangewezen als middel voor het vergroten van de doelmatigheid. De commissie onderscheidde drie vormen van planning: sectorplanning, facetplanning en integrale planning. Sectorplanning is de concrete programmering van een tak van overheidsactiviteit zoals onderwijsplanning of de planning van het wegennet, vaak samenvallend met een departement of een dienst van een departement. Facetplanning bekijkt één aspect van verschillende activiteiten. Facetplanning coördineert de activiteiten in verschillende sectoren maar gaat

steeds vanuit één gezichtspunt te werk. Voorbeelden van facetplanning zijn ruimtelijke planning, sociaal-culturele planning en economische planning. Integrale planning biedt een synthese van de verschillende deelplannen vanuit een samenhangende visie op de ontwikkeling van de maatschappij op de lange termijn. Hier vindt de uiteindelijke afstemming van het overheidsbeleid plaats. Het planningstelsel heeft zo een hiërarchische ordening (figuur 5.3).

Figuur 5.3 Het planningstelsel van de commissie-De Wolff



Bron: Kroonenburg e.a. (1981: 58).

Het rapport van de commissie-De Wolff kreeg in de jaren zeventig een centrale plaats in de discussie over de afstemming van overheidsbeleid. Het stond aan de basis van de totstandkoming en wijziging van verschillende beleidspraktijken. Naast de twee bestaande planbureaus – het Centraal Planbureau en de Rijksplanologische Dienst – werd het Sociaal en Cultureel Planbureau ingesteld. Het beoogde planningstelsel voor het sociaal-culturele facet was lange tijd in behandeling maar werd uiteindelijk in het najaar van 1983 ingetrokken (Den Hoed e.a. 1983: 49-55; Mastop 1984: 385). Bij de ruimtelijke planning kwam in lijn met de taak als facet wel een omvangrijk planstelsel van nota's, structuurschema's en structuurschetsen tot stand met een eigen procedurele regeling – de planologische kernbeslissing (Klaassen 1986: 27-30). Ruimtelijke planning werd met het werkproces ruimtelijke ontwikkeling Nederland (WERON) aan de nieuwe coördinerende taak aangepast (Siraa e.a. 1995: 92-134). Op provinciaal niveau werd het streekplan het scharnierpunt tussen de verschillende sectoren. Het structuurplan ging die rol vervullen bij de gemeenten. Met deze plannen moest een vroegtijdige afstemming van het beleid vanuit het ruimtelijke facet plaatsvinden (Den Hoed e.a. 1983: 44). Het sector-facet model werd zo op de drie overheidsniveaus richtinggevend voor de plaatsbepaling van de ruimtelijke planning als coördinatiekader (Kreukels 1995: 59-60). De integrale planning is nooit van de grond gekomen. Wel werd de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) ingesteld. Deze Raad kreeg echter alleen een adviserende functie. Zo werd de top van het planningstelsel weggenomen. Bij afwezigheid van integrale planning kreeg de integratietask van de ruimtelijke ordening een bredere invulling (Kreukels 1980: 105; 1995).

De brede invulling van de ruimtelijke ordening werd ondersteund in het rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (commissie-Van Veen 1971). Deze Commissie benadrukte de suprematie van de ruimtelijke ordening over ander ruimtelijk relevant beleid zoals het milieubeleid. De ruimtelijke planning was immers bij uitstek geschikt voor een brede coördinatie (Kreukels 1980: 138). De commissie-Van Veen signaleerde hierbij een verbrede taakopvatting voor de ruimtelijke planning: “Werd oorspronkelijk onder ruimtelijke ordening verstaan: het scheppen van orde in de bestemming en het gebruik van de grond, thans wordt onderkend dat de ruimtelijke ordening ook belangrijke andere dan planologische aspecten bezit. Ruimtelijke ordening is het zoeken naar en het tot stand brengen van de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving, zulks ter wille van die samenleving. De commissie meent daarom dat een belangrijk deel van de milieuzorg uitdrukking kan en moet vinden in de ruimtelijke ordening in ruime zin” (commissie-Van Veen 1971: 38). Met deze omschrijving wordt ruimtelijke planning verbreed tot elke vorm van planning vanuit een territoriaal kader (Kreukels 1980: 138). De ruimtelijke ordening omsloot dus het territoriale milieubeleid (RARO 1982: 9). Met de institutionalisering van het afstemmingsdiscours kreeg ruimtelijke planning een centrale positie in het overheidsbeleid.

De uitbouw van de praktijken van het ruimtelijke beleid na de Tweede Wereldoorlog vond zoals in paragraaf 5.3 bleek plaats vanuit het stad-land discours. Dit discours ging over een concrete problematiek – de toenemende verstedelijking en het verdwijnen van open ruimte. De beleidspraktijken waren gericht op de aanpak van die problemen. De afstemming van verschillende maatregelen met betrekking tot de ruimte was als middel altijd een onderdeel van deze activiteit maar was geen doel op zich. Met het discours over de afstemming van overheidsmaatregelen dat in de loop van de jaren zeventig dominant werd kwamen afstemmingsproblemen wel centraal te staan.⁶ Ruimtelijke planning werd in het sector-facet denken aangewezen als een van de manieren bij uitstek om de eenheid van het overheidsbeleid te verbeteren. Met dit discours veranderde de definiëring van de ruimtelijke problematiek. De problematiek werd niet meer gezien als de inhoudelijke problematiek van de voortgaande verstedelijking van Nederland maar werd in plaats daarvan een algemene procedurele problematiek van de afstemming van overheidsmaatregelen. Het planningstelsel van de ruimtelijke ordening en de organisatie zijn aan deze verschuiving aangepast. Er vond een herstructurering van bestaande praktijken plaats en nieuwe praktijken werden ingesteld. Deze verschuiving werd gesteund door de komst van groepen sociaal-wetenschappelijk geschoolde medewerkers (Faludi & Van der Valk 1994: 115-121). De praktijken van de aldus opnieuw geformuleerde planning hadden oorspronkelijk veel aanzien en kregen door het uitblijven van integrale planning een centrale plaats in het optreden van de overheid. Ruimtelijke planners die wegens gebrek aan geld en invloed bij uitvoeringsbeslissingen lange tijd geen centrale positie hadden schikten zich graag in deze nieuwe rol. Beleidsafstemming ging hun identiteit bepalen.

Het sector-facet model is verbonden met het systeemfunctionele planningbegrip (par. 4.1). Dit planningbegrip – en dus het discours over ruimtelijke planning als afstemming – veronderstelde dat de wereld kan worden gevangen in verschillende besturingssystemen. De effecten van deze verschillende systemen komen samen in gebieden. Besturingssystemen moeten daarom op elkaar worden afgestemd. De ruimtelijke ordening krijgt die rol. Er wordt verondersteld dat het mogelijk is om vanuit verschillende invalshoeken coherent in te grijpen in de ruimte. Die overtuiging werd gevoed door de vroege ervaringen van de bewoners van Nederland in de strijd tegen het water. Het idee dat de ruimte in verschillende praktijken binnen en buiten de overheid wordt geconstrueerd en dat die constructies in praktijken zijn geïnstitutionaliseerd krijgt geen aandacht. Dit leidde nog niet tot grote problemen toen de maatschappij in de jaren zestig nog betrekkelijk uniform was en de problematiek betrekkelijk eenduidig. Met de toenemende maatschappelijke pluriformiteit en mondigheid van de burgers en met het wegvallen van sociale mechanismen om consensus te bereiken groeide echter de kritiek op deze als neutraal gepresenteerde ruimtelijke planning. Onder meer vanuit neomarxistische hoek werd benadrukt dat achter alle neutrale afwijgingen van de ruimtelijke ordening politieke stellingnames schuil gaan (Castells 1973; Harvey 1973; Lefebvre 1991). Ruimtelijke ordening was geen instrument van verantwoord en ‘optimaal’ ruimtegebruik maar een middel voor het behoud van de bestaande situatie en de daarmee verbonden belangen (Donner 1997: 36). De neutrale praktijken kwamen in de loop van de jaren tachtig onder druk te staan. Ze waren te veel gericht op de afstemming van de maatregelen van de overheid en stonden los van de maatschappij waarin ruimtelijke problemen anders werden gedefinieerd. Bovendien begon de groeiende aandacht voor de milieuproblematiek de positie van de ruimtelijke ordening te bedreigen. De definiëring van de ruimtelijke problematiek begon daarmee in de loop van de jaren tachtig te veranderen.

5.5 PRAKTIJKEN VAN HET NIEUWE MILIEUBELEID

De Nederlandse bevolking en economie maakte in de jaren vijftig en zestig in een sfeer van optimisme en vooruitgang een enorme groei door. De zware chemische industrie was een belangrijke drager voor die ontwikkeling (Cramer 1990: 125). De vondst van aardgas bij Slochteren in 1959 betekende bovendien een sterke financiële stimulans. Welvaart en consumptie stegen ongekend. Het optimisme over deze ontwikkeling was groot. De veelgehoorde story-line ‘De schoorsteen moet roken’ onderstreept de positieve houding ten aanzien van de industrie. De transformatie van landelijke gebieden tot industrieterreinen werd door velen gezien als vanzelfsprekend bijeffect. Toen Mobil Oil koos voor vestiging in Amsterdam werd dat bijvoorbeeld beschouwd als een groot succes voor de toenmalige wethouder Joop den Uyl. Het leverde immers werkgelegenheid op en daarmee welvaart (Becker e.a. 1997: 11-12). Milieuproblemen werden opgevat als plaatselijke problemen die middels de aan het einde van de negentiende eeuw vastgestelde Hinderwet ook plaatselijk konden worden aangepakt (WRR 1995: 45-46). Die aanpak had bij de voormalige stedelijke milieuproblemen ten slotte

ook geholpen. Rond 1970 nam de aandacht voor de negatieve gevolgen van de groei echter toe. Een aantal wetenschappers had toen reeds de alarmklok geluid (Packard 1960; Carsons 1962; Briejèr 1967). Tijdens een periode van ernstige luchtverontreiniging (smog) in oktober 1965 in het Rijnmondgebied en het Westland kreeg de milieuproblematiek voor het eerst grote publieke aandacht. Actiegroepen begonnen aandacht te eisen voor de groeiende milieuproblemen (Cramer 1990). Rampen door lozingen in de Rijn zorgden voor veel opschudding. Foto's vanuit de Apolloraket speelden een belangrijke rol bij de verder toenemende aandacht voor milieuproblemen (Hajer 1995: 9). De afbeelding van de aarde als kwetsbare bol in het onmetelijk heelal onderstreepte het noodlot dat de mens met de milieuvervuiling over zich af dreigde te roepen. Tegelijkertijd vond aan het einde van de jaren zestig een veel bredere verschuiving van maatschappelijke opvattingen plaats (Inglehart 1977).

Tabel 5.1 Problemen volgens kiezersonderzoek

	1967	1971	1972	1977	1981	1982	1986	1989
defensie, oorlog, vrede	1	1	1	-	3	6	11	1
economie en financiën	6	4	3	3	11	14	9	-
inkomen en prijzen	8	7	15	7	4	1	2	3
milieu	1	22	18	4	3	1	2	45
werkeloosheid	29	3	11	57	52	62	41	17
woningnood	21	28	15	6	6	1	-	1
politieke problemen	11	4	12	3	2	5	4	3
openbare orde	4	3	2	3	3	3	6	6
volksgezondheid	-	3	1	4	2	-	5	5
geen problemen	-	4	3	1	-	-	-	1
overig	19	23	20	13	16	7	20	13

Bron: Aarts e.a. (1992: 68).

De publieke aandacht voor de milieuproblematiek groeide in de vroege jaren zeventig sterk. Tijdens de verkiezingen van 1971 en 1972 was het één van de belangrijkste onderwerpen (tabel 5.1). Er werd een breed debat gevoerd over de negatieve gevolgen van de economische vooruitgang (Cramer 1990: 124-135). Hajer (1995: 78-89) constateert dat in dit debat twee posities opvallen. De ene positie wordt gesymboliseerd door het in 1972 verschenen rapport *Grenzen aan de Groei* van de Club van Rome. In dit rapport wordt de milieuproblematiek voor het eerst afgebeeld als een globaal probleem. Door de op groei gerichte economische ontwikkeling vindt uitputting van de natuurlijke reserves plaats. Dit bedreigt het voortbestaan van de wereld. De oliecrisis van 1973 onderstreepte de gevolgen van schaarste. De Club van Rome pleitte daarom voor ingrijpende wijzigingen. Hierbij werd veel verwacht van technologische vernieuwingen en technocratische methoden als omvattende planning. Deze positie werd gesteund door een discourscoalitie van politici en ondernemers. Anderzijds onderscheidt Hajer de op kleinschaligheid georiënteerde benadering van bijvoorbeeld Fritz Schumachers *Small is Beautiful* uit 1973. Hier wordt het milieuprobleem gezien als een bewijs van het amore-

le karakter van de westerse maatschappij met zijn grootschalige productieprocessen. Vanuit een scherpe maatschappijkritiek wordt als oplossing een antitechnocratische utopie van zelfvoorzienende groepen naar voren geschoven. Deze positie steunde op een discourscoalitie van radicale milieuactivisten en maatschappijkritici. Ondanks de verschillen onderstrepen beide posities de ernst van de milieuproblematiek en de noodzaak van ingrijpende maatregelen. Het schepte begin jaren zeventig een gemeenschappelijke aandacht vanuit de zo verscheiden coalities.

De toenemende aandacht voor de milieuproblematiek begon rond 1970 door te klinken in het overheidsoptreden. Het leidde enerzijds tot een herstructurering van bestaande praktijken. Rond 1970 liepen discussies over de verdere industrialisatie van het Rijnmondgebied bijvoorbeeld hoog op. Dit leidde er toe dat in 1971 alle fracties van de toenmalige Rijnmondraad – waaronder de KVP onder leiding van de latere minister-president Lubbers – tegen een nieuw Hoogovencomplex op de Maasvlakte stemden. Bij de discussie over het nieuwe streekplan Amsterdam-Noordzeekanaalgebied (1974) werd besloten om de vierde baan van Schiphol om milieuredenen te draaien en werd besloten tegen de aanleg van een voorhaven bij IJmuiden. Naast de herstructurering van bestaande praktijken leidde de institutionalisering van het milieudiscours anderzijds tot nieuwe praktijken binnen en buiten de overheid. Bij secundaire politieke organisaties zoals de OECD en de Verenigde Naties ontstonden afdelingen met betrekking tot het milieu (Hajer 1995: 90). Een eerste reactie van de Nederlandse overheid was de vaststelling van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (1969) en de Wet inzake de Luchtverontreiniging (1970). Een tweede reactie kwam in 1971 toen bij de formatie van het kabinet Biesheuvel het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne werd ingesteld (Siraa e.a. 1995: 241-254). Spoedig volgden milieudiensten bij provincies en gemeenten. Vooral biologen, juristen en chemici werden bij deze diensten te werk gesteld. In haar troonrede van 1971 kondigde koningin Juliana aan dat het nieuwe ministerie een nota over urgente milieuproblemen zou aanbieden aan de Tweede Kamer. Deze *Urgentienota* verscheen in 1972.

De *Urgentienota* benadrukte het belang van een samenhangende ‘ecologische’ aanpak van de milieuproblematiek.⁷ Het handelen van de mens moest ecologisch inpasbaar worden gemaakt. Dit impliceerde een fundamentele aanpak van de milieuproblematiek. Voor urgente problemen bleek zo’n aanpak echter te traag. Daarom werd om pragmatische redenen gekozen voor een sectorale benadering waarbij de meest urgente problemen afzonderlijk worden aangepakt. De nadruk lag bovendien bij de bescherming van de volksgezondheid. De nota kende een grote rol toe aan wetgeving. In het verlengde van deze keuze kwam in de jaren zeventig – weliswaar moeizaam – een reeks wetten en wetsvoorstellen tot stand (Siraa e.a. 1995: 255-259). Achtereenvolgens werden de Wet verontreiniging zee-water (1975), de Wet chemische afvalstoffen (1976), de Afvalstoffenwet (1977) en de Wet Geluidshinder (1978) door de Tweede Kamer vastgesteld. Deze wetten kenden vooral aan Rijk en provincies bevoegdheden toe. In de beleidspraktijken die hierbij werden ingesteld stonden vergunningenstelsels centraal. Het uitgangspunt was dat de ‘vervuiler de milieuschade betaalt’. Daartoe moest een

relatie worden gelegd tussen vervuiler en het milieuprobleem. De aandacht was niet gericht op het wijzigen van leefwijzen of productiewijzen. In plaats daarvan werd het gebruik van technische ‘*end-of-pipe*’ oplossingen gestimuleerd. De praktijken die ontstonden sloten zo vooral aan bij de positionering van de discourscoalitie die aansluiting zocht bij het rapport van de Club van Rome. Bij de problemen die op deze wijze zonder grote sociale veranderingen goed konden worden aangepakt – bijvoorbeeld de vooral lokale water- en luchtproblematiek – leidde dit snel tot nieuwe praktijken waarmee de urgentste problemen succesvol werden aangepakt (Siraa e.a. 1995: 262-264). Andere problemen werden echter niet opgelost. In de loop van de jaren zeventig groeide dan ook de ontevredenheid over de gekozen aanpak.

De groeiende onvrede over het milieubeleid werd in belangrijke mate gevoed door de aandacht voor nieuwe milieuproblemen. Vanaf het midden van de jaren zeventig ontstond een discussie over kernenergie. Voor de technologisch georiënteerde Club van Rome was kernenergie een oplossing voor energieschaarste. Voor de radicale milieuvrijwilligers was kernenergie echter juist een symbool voor alles wat verkeerd is aan de maatschappij. Daarmee vond een polarisatie plaats tussen de discourscoalities over de milieuproblemen en kwam de spanning tussen het streven naar sociale veranderingen enerzijds en technologische oplossingen anderzijds duidelijk in beeld (Hajer 1995: 73-103). Opvallend genoeg is deze tegenstelling in de jaren tachtig weggevallen. De nieuwe consensus is het resultaat van een herdefiniëring van de milieuproblematiek. Kernenergie verloor rond 1980 als embleem haar zeggingskracht. Nieuwe grootschalige problemen zoals de aantasting van de ozonlaag, het broeikaseffect en de zure regen manifesteerden zich. Deze problemen konden niet met de op wetgeving en individuele vergunningen gerichte praktijken van de jaren zeventig worden aangepakt. Het milieubeleid moest opnieuw worden doordacht. Dit gebeurde met wat Hajer (1995: 24-30) het discours over ecologische modernisering (*ecological modernization*) noemt. Aan de basis van dit discours staat de veronderstelling dat de milieuproblematiek een structureel karakter heeft. Deze problematiek legt de grenzen van de industriële productiewijzen bloot. Tegelijkertijd veronderstelt dit discours dat de bestaande politieke, economische en sociale instituties deze structurele problematiek toch kunnen oplossen door de zorg voor het milieu te internaliseren. Die gedachte biedt de basis voor overeenstemming tussen de genoemde discourscoalities (Hajer 1995: 89-103). Het rapport *Our common future* van de commissie-Brundtland heeft hierbij met de introductie van het begrip ‘duurzame ontwikkeling’ (*sustainable development*) een belangrijke rol gespeeld. In de jaren tachtig wordt ecologische modernisering de gebruikelijke manier om over milieuproblemen te spreken.

De benadering van de milieuproblematiek vanuit het discours van ecologische modernisering heeft binnen overheidskringen veel steun gekregen (Hajer 1995: 31-36). Hajer (1995: 251-259) verklaart deze steun in Nederland onder meer uit de positieve houding ten aanzien van collectief optreden die door de eeuwenlange strijd tegen het water is ontstaan en uit de bekendheid met de apocalyptische

retoriek door de protestantse religie. Het doembeeld van de milieuvervuiling sprak daardoor sterk tot de verbeelding.⁸ De institutionalisering van dit discours viel samen met het groeiende belang van het milieu op de landelijke politieke agenda rond 1988 (tabel 5.1).⁹ Het discours leidde uiteindelijk tot een reeks van nieuwe beleidspraktijken. Milieubeleidsplanning was binnen deze praktijken een belangrijk voertuig (Siraa e.a. 1995: 287-288).¹⁰ In de Wet Milieubeheer werd in 1993 een regeling opgenomen voor een planningstelsel van een nationaal milieubeleidsplan, provinciale milieubeleidsplannen en facultatieve gemeentelijke plannen. Bij het opstellen van milieukwaliteitseisen en van uitvoeringsprogramma's en bij het afgeven van vergunningen moet met de eigen plannen rekening worden gehouden. Afwijken mag mits goed beargumenteerd. Er is geen planhiërarchie. Met milieukwaliteitseisen en aanwijzingen kan de nationale overheid invloed uitoefenen op de lagere overheden.

In de praktijk werd op deze wettelijke regeling vooruit gelopen (Biezeveld 1985). In 1989 kwam een eerste Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) tot stand (Siraa e.a. 1995: 293-310). De doelstelling van dit plan was het creëren van een duurzame ontwikkeling door het in stand houden van het draagvermogen van het milieu. Het NMP gaf hiertoe per type milieuprobleem – de zogenaamde ver-thema's – algemene doelstellingen die werden vertaald naar streefgetallen voor de reductie van energiegebruik en emissies.¹¹ Deze streefgetallen werden doorvertaald naar consequenties voor doelgroepen. Vervolgens werd beleid geformuleerd om de vervuiling van deze doelgroepen tot het berekende niveau terug te dringen. Overleg met de doelgroepen speelde hierbij een belangrijke rol. Van zelfregulering door bedrijfstakken werd veel verwacht. Op plaatsen waar een concentratie van vervuiling optrad zouden aanvullende gebiedsgerichte samenwerkingsprojecten komen. Op deze manier zouden de milieuproblemen van Nederland in één generatie moeten worden opgelost.

De aandacht voor de milieuproblematiek heeft de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke werkelijkheid ingrijpend veranderd. De institutionalisering van het discours van ecologische modernisering zorgde onder meer voor een herstructurering van de praktijken van het milieubeleid. Nieuwe beleidspraktijken impliceerden een andere benadering van de maatschappij en maakten een ander optreden van beleidsmedewerkers noodzakelijk. Van regulering werd minder verwacht dan in de jaren zeventig. Dit veroorzaakte hoge uitvoeringskosten en handhavingslasten en de naleving was beperkt. Daarom vond een ruimere toepassing plaats van sociale en privaatrechtelijke regulering en regulerende heffingen (WRR 1995: 45). Niet regelgeving maar overleg en onderhandelen kwamen in het nieuwe beleid centraal te staan. Naast bestaande disciplines kwamen deskundigen van nieuw allooi – milieukundigen en sociale wetenschappers – bij de milieudiensten. De nieuwe beleidspraktijken impliceerden een toenemende invloed van de overheid in de maatschappij. Tegen alle aandacht voor deregulering en terugdringing van de overheid in is de invloed van de overheid in het algemeen en de nationale en provinciale overheid in het bijzonder zo sterk gegroeid. Deze centralisatie was het gevolg van de benodigde specialistische ken-

nis, het grensoverschrijdende karakter van milieueffecten, het gevaar van concurrentievervalsing en het belang van het internationale milieubeleid. Reductiedoelstellingen en milieukwaliteitseisen van de nationale overheid bepaalden in vergaande mate het beleid (WRR 1995: 45-49). De nieuwe praktijken impliceerden tot slot een centralere plaats van het milieubeleid binnen het overheidsbeleid. Daarmee stak het de ruimtelijke ordening – die met het sectorfacet stelsel een centrale positie had gekregen – naar de kroon.

5.6 NIEUWE PRAKTIJKEN VAN HET WATERBEHEER

Met het oog op de bescherming tegen het water ontstonden sinds de middeleeuwen verschillende praktijken voor waterbeheer (par. 5.1 en 5.2). Naast Rijk en provincie bleek het waterschap in deze praktijken centraal te staan. Toen de Waterstaatswet in 1900 werd goedgekeurd waren er tweeduizend waterschappen. Door de wens om het waterpeil steeds nauwkeuriger te beheren liep dit aantal zelfs op tot vijftienghonderd in 1950 (Ijff 1993: 13). Deze waterschappen verschilden door de lokale omstandigheden en historische ontwikkeling sterk van elkaar. Het regionale waterbeheer had derhalve een gevarieerde aanblik. Naast een aantal grote waterschappen met een volwaardig bestuur en een technische dienst waren er veel kleine op landbouw georiënteerde waterschappen. Agrariërs verdeelden hier sinds jaar en dag de bestuurszetels, droegen de kosten en beslisten over het beheer. Andere belangen speelden nauwelijks een rol. Verschillende factoren zoals de voortgaande verstedelijking, de watersnoodramp van 1953, de democratisering van de jaren zestig, de bestuurlijke schaalvergroting en de toenemende watervervuiling veroorzaakten een groeiende onvrede over deze situatie. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft de bestuurlijke organisatie dan ook voortdurend ter discussie gestaan. Vooral de kritiek op de archaische waterschapsorganisatie werd luider. In reactie op deze kritiek stelde de minister van Verkeer en Waterstaat in 1968 een Studiecommissie Waterschappen – de *Diepdelverscommissie*. Het rapport verscheen in 1974.

De Diepdelverscommissie moest nadenken over de plaats van het waterschap in de veranderende tijd (Studiecommissie Waterschappen 1974: 8). Met een schets van de contouren van het waterbeheer van de toekomst kreeg het rapport echter een strekking die het functioneren van het waterschap zelf oversteeg. In deze schets liggen de elementen van een nieuw discours besloten dat in de jaren tachtig dominant zou worden (Kuijpers & Glasbergen 1990: 62). De commissie constateert dat een goed waterbeheer wordt uitgeoefend met inachtneming van de daarbij passende waterstaatkundige grenzen en dat het in beginsel alle aan die zorg verbonden aspecten omvat. Dit impliceert dat alle met de kwantiteits- en kwaliteitsbeheersing verbonden belangen bij het beheer moeten worden betrokken. De commissie noemt hierbij de belangen van natuurbehoud, landschapschoon, recreatie, economie en ruimtelijke ordening. Een samenhangend waterbeheer is alleen mogelijk vanuit professionele beheersorganisaties. Hun grenzen moeten samenvallen met waterstaatkundige grenzen. De commissie concludeerde dat het waterschap in de toekomst onmisbaar is maar dat de schaal van de

waterschappen moet worden vergroot. Op basis van boezem- en stroomgebieden stelde de commissie voor om twintig hoofdwaterschappen in te stellen die alle taken op het terrein van waterhuishouding en waterkering beheren (Kuijpers & Glasbergen 1990: 61). Naast agrariërs moeten vertegenwoordigers van andere belangen in het waterschapsbestuur zitting krijgen. Dit impliceert naast zeggenschap wel betaling. Het geheel diende te worden geregeld in een waterschapswet. In de stellingname van de commissie klinkt zo de basisgedachte door dat het water samenhangende systemen vormt. Alle aspecten moeten bij het beheer worden betrokken. Die gedachte zou in de jaren tachtig met het integraal waterbeheer dominant worden.

De reactie van de regering op de Studiecommissie kwam in 1977 met het rapport *Naar een nieuw waterschapsbestel?*¹² Alhoewel instemmend werd gereageerd op de algemene uitgangspunten van het eindrapport wees de regering – mede door de kritiek van zowel provincies als waterschappen – de verregaande reorganisatie van het waterbeheer af. In plaats daarvan werd gekozen voor een geleidelijkere organisatorische ontwikkeling onder de vleugels van de provincies (Kuijpers & Glasbergen 1990: 61). Gelijk met de discussies over de toekomst van de waterschappen ging – vaak in het verlengde van het rapport van de commissie – het leven in de waterschapswereld door. In veel provincies werden kleine waterschappen samengevoegd. Door de schaalvergroting waren er van de achthonderd waterschappen van 1974 in 1993 nog honderdachtien over (IJff 1993: 13). Het ambtelijk en technisch apparaat groeide sterk. Van even grote invloed op de veranderingen bij de waterschappen was de ontwikkeling van het kwaliteitsbeheer. Al in het midden van de jaren zestig had een aantal waterschappen via het provinciale Waterschapsreglement opdracht gekregen de waterkwaliteit te waarborgen. In 1969 was bovendien de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren vastgesteld. Deze wet droeg de zorg voor de waterkwaliteit op aan de provincies. Drie provincies – Groningen, Utrecht en Friesland – hebben deze taak gehouden. In de overige provincies werd het kwaliteitsbeheer gedelegeerd aan bestaande waterschappen dan wel aan speciaal daartoe opgerichte zuiveringsschappen. Met de nieuwe kwaliteitstaken groeiden de organisaties razendsnel met talloze Delftenaren, Wageningers, chemici, biologen en juristen. Samen met de bestuurlijke schaalvergroting leidde dit tot een volstrekt nieuw gezicht voor de waterschapswereld (IJff 1993: 16-18).

Naast deze veranderingen in het regionale waterbeheer van provincies en waterschappen vonden ook bij Rijkswaterstaat veranderingen plaats. Ook hier groeide het besef dat het waterbeheer te verspreid was geregeld. Aan de basis van dat gevoel stond de constatering dat de waterhuishouding van Nederland die regionaal door waterschappen wordt beheerd een geheel vormt. Enerzijds leidde deze constatering tot pogingen om meer eenheid te brengen in de veelvormige regionale organisatie van het waterbeheer. Ondanks kritiek van waterschappen en provincies die het in de Grondwet vastgelegde gedecentraliseerde karakter van het waterbeheer benadrukten nam de bemoeienis van het Rijk met de regionale organisatie toe. Anderzijds leidde het aan het einde van de jaren zeventig in

samenwerking met de Rand Corporation en het Waterloopkundig Laboratorium tot een grootschalige systeemanalyse om het samenhangende *watersysteem* kwantitatief in kaart te brengen (IJff 1993: 21-22). Op basis van dat onderzoek verscheen in 1984 de Tweede nota Waterhuishouding.¹³ Het beheer van de rijkswateren werd in deze nota nader ingevuld. Om de taakverdeling tussen Rijk, provincies en waterschappen bij het kwantitatieve waterbeheer goed te regelen was in 1982 bovendien een Ontwerpwet op de waterhuishouding aan de Tweede Kamer aangeboden. Deze wet voorzag in een planningstelsel voor het kwantiteitsbeheer met een nationale nota waterhuishouding, provinciale waterhuishoudingsplannen en beheersplannen voor waterschappen en andere beheerders. Er bestonden echter al planningstelsels voor de waterkwaliteit en voor het grondwaterbeheer.¹⁴ Het beheer was opgedeeld in sectoren. In het midden van de jaren tachtig groeide de kritiek.

Aan de basis van de kritiek op de sectorale aanpak van het waterbeheer stond een discours over de noodzaak van een geïntegreerd beheer van watersystemen. De wortels van dit discours zijn terug te vinden in het pleidooi van de Diepdelverscommissie voor een samenhangend waterbeheer binnen passende waterstaatkundige grenzen. De nadruk op waterstaatkundige grenzen komt terug in de watersysteembenadering. De nadruk op een samenhangende aanpak past bij het uitgangspunt van integraal waterbeheer. Integraal waterbeheer benadrukt dat waterbeheer meer is dan het bewaken van de kwantiteit en de fysisch-chemische samenstelling van het water. Er moet ook worden gekeken naar waterbodems, oevers en naar de maritieme flora en fauna. Het waterbeheer wordt zo verbreed tot het beheren van leefgemeenschappen die in watersystemen aan het water zijn gerelateerd. De diverse functies van het water – bijvoorbeeld voor industrie, landbouw, recreatie, drinkwater en natuur – dienen derhalve in samenhang te worden bekeken. Het beheer wordt daarmee gecompliceerder en verschillende nieuwe disciplines raken bij deze bezigheid betrokken. Net als bij het milieubeheer wordt met het discours van ecologische modernisering het idee dat zo'n integraal beheer vanuit een gezamenlijke aanpak mogelijk is dominant. Er ontstond een discourscoalitie van onder meer milieubeheerders en natuurliefhebbers die de nadruk op de boerenbelangen in het waterbeheer bekritiseerden. In de rijksnota *Omgaan met water* werd geconstateerd dat kwaliteitsbeheer en kwantiteitsbeheer van watersystemen – grondwater en oppervlaktewater – in samenhang moet worden gezien. Het laat zien dat het discours over een integraal beheer van watersystemen eind jaren tachtig dominant werd.

De institutionalisering van het discours over integraal waterbeheer heeft met de gewijzigde Wet op de waterhuishouding (1988) geresulteerd in een stelsel van integrale waterplannen (Kuijpers & Glasbergen 1990: 112-113). Dit stelsel bestaat bij het Rijk uit een landelijke nota waterhuishouding en een beheerplan voor de rijkswateren. In 1989 kwam met de derde Nota Waterhuishouding voor het eerst een integraal nationaal plan tot stand.¹⁵ Dit plan is taakstellend voor het Rijk en richtinggevend voor de andere overheden. In het beheersplan werkt het Rijk de verantwoordelijkheid uit voor de nationale infrastructuur van land- en vaarwe-

gen, de bescherming tegen overstroming door de zee en de grote rivieren en de beschikbaarheid van voldoende water van voldoende kwaliteit. Op provinciaal niveau bestaat het planningstelsel uit een integraal plan voor de waterhuishouding. Dit plan schetst de hoofdlijnen voor het beleid ten aanzien van regionale oppervlaktewateren. Tot slot omvat het planningstelsel plannen voor de beheerders van de regionale wateren. Meestal zijn dit de waterschappen. Het aantal waterschappen en de taakverdeling varieert per provincie (ibid: 58-60). In Groningen, Friesland en Utrecht voert de provincie bovendien zoals duidelijk werd zelf het waterkwaliteitsbeheer. Het planningstelsel bestaat zo uit plannen op drie niveaus. Het omvat diverse verplichtingen tot overleg. Plannen moeten rekening houden met het hogere plan en beheersplannen van waterschappen behoeven goedkeuring van de provincie. Bij de uitgifte van vergunningen en bij het vaststellen van waterakkoorden moet rekening worden gehouden met de beheersplannen. De veronderstelling is dat met dit planningstelsel en bijhorende regelingen beter rekening kan worden gehouden met de samenhang van de verschillende zorgaspecten van het waterbeheer.

Het planningstelsel van de Wet op de Waterhuishouding brengt de verhoudingen tussen de diverse bij het waterbeheer betrokken organisaties opnieuw tot uitdrukking. In de opzet van het stelsel is enerzijds de toegenomen rol van het Rijk bij het beheer van de rijkswateren en bij het oppertoezicht op het waterbeheer terug te zien en komt anderzijds de rol van de beheerders van de regionale wateren tot uitdrukking. Het belang van de waterschappen bij dit beheer van de regionale wateren is met de Waterschapswet (1992) versterkt. Naast een verbreding van de bevoegdheden van het Rijk bij het oppertoezicht is in deze wet het decentralisatiebeginsel opgenomen dat het beheer van regionale wateren in beginsel aan de waterschappen opdraagt (Brainich von Brainich-Felth 1993: 126-129). De spanning tussen centraal en decentraal die het waterbeleid vanouds typeert komt zo opnieuw tot uitdrukking. De aloude ervaringen met de gezamenlijke strijd tegen het water speelt daarbij zeker een rol. De nieuwe praktijken van de Wet op de Waterhuishouding vullen de regeling van de onderlinge verhoudingen tussen bestuursorganen echter aan met praktijken voor een samenhangend waterbeheer. Aan die praktijken ligt een discours over de noodzaak van een integraal beheer van watersystemen ten grondslag. Met dit discours wordt geconstateerd dat de praktijken van het waterbeheer die in de loop van eeuwen zijn ontstaan te gedifferentieerd zijn. Naast de praktijken van integrale beleidsplanning resulteerde dit de laatste jaren in de totstandkoming van verschillende interactieve projecten (Kuijpers & Glasbergen 1990). Zo leidde de institutionalisering van het discours over een integraal watersysteembeheer tot de instelling van beleidspraktijken waarin de afstemming van beslissingen binnen en buiten het waterbeheer centraal staat.

5.7 BELEIDSPRAKTIJEN IN BEWEGING

In navolging van de commissie-De Wolff heeft de ruimtelijke planning een centrale plaats gekregen bij de afstemming van beslissingen over de ruimte. Door twee gelijktijdige ontwikkelingen is die plaats binnen het overheidsbeleid in de loop van de jaren tachtig veranderd. Enerzijds heeft zich zoals is gebleken buiten de ruimtelijke ordening een aantal zelfstandige beleidsvelden ontwikkeld waarop een eigen omvattende afweging met betrekking tot de ruimte wordt gemaakt. In de voorgaande paragrafen werd deze ontwikkeling voor het waterbeheer en het milieubeleid geschetst. Daarnaast is bijvoorbeeld ook het takenpakket van de overheid ten aanzien van de natuur uitgebreid. Planmatigheid was op elk van deze beleidsterreinen het kernbegrip. Bovendien ging een aantal traditionele beleidssectoren explicieter een ruimtelijk beleid voeren. De ‘concurrentie’ voor de ruimtelijke ordening nam zo sterk toe. Anderzijds veranderde de op afstemming van beleid gerichte ruimtelijke ordening zelf. In de jaren zeventig was deze ruimtelijke ordening verbonden geraakt met het op uniformiteit en omvattende beïnvloeding gerichte directieve overheidsoptreden. Vanaf 1980 vond aan de hand van het ideaalbeeld van een gespreid en geleed bestuur echter een ingrijpende herordening tussen overheid en maatschappij plaats (par. 4.3). Het betekende op verschillende beleidsvelden ingrijpende veranderingen (Kreukels 1989: 146). Ook de centrale positie die het sector-facet model aan de ruimtelijke beleidspraktijken gaf kwam onder druk te staan. Dit weerspiegelt zich in de ontwikkeling van het ruimtelijke beleid dat minder gericht raakte op de afstemming van andere beleid en zich meer richtte op de uitvoering van een eigen beleid. Ik bekijk beide ontwikkelingen.

Met de ontwikkeling van het milieubeleid en het waterbeleid bleek de overheid de laatste decennia toenemend in te grijpen in maatschappelijke praktijken. Het aantal beleidspraktijken nam sterk toe. Aandacht voor de afstemming van deze praktijken – intern en extern – leidde bovendien tot praktijken voor integrale beleidsplanning. De centrale overheid kreeg hierbij zowel in het waterbeheer als bij het milieubeleid een nadrukkelijker rol. Ten aanzien van de natuur vond een vergelijkbare ontwikkeling plaats. De zorg voor de natuur was tot de Tweede Wereldoorlog vooral een zaak van particulieren (Cramer 1990: 179; De Jong & Tatenhove 1996: 9-12). Dit particuliere initiatief werd ondersteund door de Rijksdienst van het Nationale Plan die in die tijd als een ‘groene’ dienst te boek stond. Door stijgende grondprijzen werd de particuliere natuurzorg vanaf 1950 bemoeilijkt. De overheid nam deze taak daarom met de aankoop en beheer van gronden zelf ter hand. Vanaf het einde van de jaren tachtig werd deze op specifieke gebieden gerichte natuurzorg aangevuld met een ‘omvattende’ natuurbenadering. Deze nieuwe aanpak werd voor het eerst geschetst in het Nationaal Natuurbeleidsplan (1990). In dit plan werd een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) aangewezen – een samenhangend netwerk van gebieden dat een ‘duurzame basis’ moet bieden voor ecosystemen en soorten. Vervolgens werd een strategie uitgezet om deze structuur te handhaven en versterken. De provincies kregen een belangrijke rol. Ook het takenpakket van de overheid ten aanzien van de natuur

groeide. Hierbij werd een omvattende aanpak uitgewerkt met consequenties voor andere beleidspraktijken.

De ontwikkeling naar een omvattend milieubeleid, waterbeleid en natuurbeleid heeft ingrijpende gevolgen gehad voor de relaties met andere beleidsvelden en in het bijzonder met de ruimtelijke ordening. De commissie-De Wolff had de praktijken van het ruimtelijke beleid aangewezen als de plaats waar al het beleid met betrekking tot de ruimte moet worden afgestemd. Die afweging van maatregelen met betrekking tot de ruimte komt nu vanuit andere invalshoeken echter ook binnen andere beleidspraktijken tot stand. Glasbergen (1989: 15) constateert in dit verband dat er vier vormen van facetbeleid zijn ontstaan. De ruimtelijke ordening beschouwt zichzelf vanouds al als facetbeleid. Met de verbreding van de doelstelling van het milieubeleid tot de ecologische inpassing van het menselijk handelen heeft ook het milieubeleid zich ontwikkeld tot facetbeleid. Het waterbeheer profileert zich, na introductie van de watersysteembenadering, als integraal waterbeheer. Naar zijn mening doemt, met de introductie van het nationaal Natuurbeleidsplan, als vierde integratiekader het beleid inzake natuur en landschap op. Brussaard (1989: 118) houdt het vooralsnog bij drie facetten en telt het natuurbeleid niet mee. Naast deze ontwikkeling werd de positie van het ruimtelijk beleid in de jaren negentig bovendien verder ondergraven doordat steeds meer beleidsorganisaties een eigenstandig ruimtelijk beleid presenteerden. Economische Zaken kwam bijvoorbeeld met de nota Ruimtelijk Economisch Beleid en de directie Natuurbeheer presenteerde de discussienota Visie Stadslandschappen waarin het onderscheid tussen stad en land ter discussie wordt gesteld. Hajer (1997: 15-16) concludeert daarom dat de discursieve ruimte over de inrichting van Nederland door veel partijen wordt gevuld. De ruimtelijke ordening raakte de regie over de Nederlandse ruimte kwijt.

Naast deze ontwikkeling buiten het ruimtelijke beleidsveld heeft ook een herstructurering binnen de ruimtelijke beleidspraktijken in de loop van de jaren tachtig voor veranderingen gezorgd – de andere aan het begin van deze paragraaf genoemde ontwikkeling. Het rapport van de commissie-De Wolff leek een zekere onderschikking van de sectoren onder het ruimtelijke facet te impliceren. In de beleidspraktijk werd dat al snel vervangen door het beginsel van *tweespoorigheid* – de gedachte dat sector en facet afzonderlijke regimes zijn met een eigen rationaliteit en dat het zinvol is besluitvorming binnen beide regimes plaats te laten vinden (Brussaard 1991). Overeenstemming ontstaat dan idealiter door overleg. Daarnaast moesten sectorwetten regels voor het oplossen van conflicten bevatten. In de loop van de jaren tachtig nam de ontevredenheid over de binnen dit raamwerk functionerende ruimtelijke planning toe. De met de facettaak verbonden afstemmingspretenties werden nauwelijks waar gemaakt (Den Hoed e.a. 1983: 44-49; Verduijn & Puylaert 1983; Salet 1983; Mastop 1985). Op de verschillende beleidsterreinen deden zich zo veel ontwikkelingen voor dat die op het moment van het vaststellen van een structuurschets of -schema nauwelijks te overzien waren. De ruimtelijke plannen met hun zware procedures hobbelden hierdoor ondanks de grote ambtelijke en politieke inspanningen voortdurend

achter de feiten aan (Den Hoed e.a. 1983: 45). Tegelijk werd geconstateerd dat de richtinggevende functie van ruimtelijke plannen onder druk stond. Vanuit haar positionering als beleidsafstemmer kon de ruimtelijke ordening de eigen inhoudelijke positie niet goed uitdragen. Het overleg over de structuurschema's ging vooral over de eisen van sectoren. Het ruimtelijk facetbeleid profileerde zich niet met een eigen visie (Van der Cammen 1982a,b; Den Hoed e.a. 1983: 45; Mastop 1984: 10). De aandacht voor dit 'eigene' van de ruimtelijke ordening groeide.

De toenemende onvrede over het functioneren van de ruimtelijke planning leidde tot een crisis in de ruimtelijke ordeningspraktijk en in de universitaire planologie en stedenbouw (par. 4.4). Op de vleugels van een nieuw discours is deze crisis met een herdefiniëring van de ruimtelijke problematiek het hoofd geboden (Hajer 1997).¹⁶ In de kern van dit nieuwe discours staat de voortgaande economische schaalvergroting en internationalisering. Met de komst van Europa en met de ontwikkeling van een wereldeconomie werd economische concurrentie ook opgevat als een concurrentie tussen landen (Porter 1990). Vanuit dit discours wordt Nederland opgevat als een bedrijf – de BV Nederland – die moet concurreren met andere BV's zoals de BV Duitsland (Becker e.a. 1997: 13-14; Hajer 1997: 21-22). Het schrikbeeld was het gevaar van een 'Jutlandisering' van Nederland. Ruimtelijke maatregelen kunnen dat voorkomen. Het BV Nederland-discours is zo onder leiding van Winsemius bij de zoektocht naar een nieuwe positionering voor de ruimtelijke ordening richtinggevend geweest (Neeffes 1988a,b). De herpositionering kreeg voor het eerst vorm in het ambtelijke studierapport *Notitie Ruimtelijke Perspectieven* en het werd verder uitgewerkt in de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening (Korthals Altes 1995: 107-156).¹⁷ Nederland werd gedefinieerd als Distributieland en als de 'Gateway to Europe'. Er werden 'mainports' aangewezen en de infrastructuur kreeg een belangrijke plaats. Bovendien werd benadrukt dat het voor internationale bedrijven belangrijk is dat er hoogwaardige woonmilieus worden gecreëerd (*Nieuwe Wassenaars*). De traditionele op verstedelijking gerichte ruimtelijke planning rond de tegenstelling tussen stad en land leek hiermee te verdwijnen. Ruimtelijke ordening was niet meer het afwegen van beleid maar een middel in de economische concurrentiestrijd van Nederland. De Vierde nota werd daartoe een 'glossy' nota vol wervende kleurendrukken.

De nieuwe positionering van de ruimtelijke planning als instrument van de BV Nederland paste bij de economische malaise uit de jaren tachtig. Het sloot bovendien aan bij het wegvallen van volkshuisvesting en landbouw als coalitiegenoten van de Rijksplanologische Dienst in het interdepartementale circuit. In de nieuwe discourscoalitie zocht de RPD aansluiting bij Verkeer & Waterstaat en Economische Zaken. Tegelijkertijd groeide echter met het discours over ecologische modernisering de aandacht voor de milieuproblematiek snel. Met de Vierde nota Extra werd in 1990 daarom de nieuwe positionering van de ruimtelijke planning onder de nieuwe sociaal-democratische minister Alders teruggedraaid (Korthals Altes 1995: 157-175). Oude concepten zoals Randstad en Groene Hart werden aan het nieuwe beeld toegevoegd. Het negatieve effect van de groei van Schiphol werd een belangrijk politiek onderwerp. Het zogenaamde ABC-beleid

werd geïntroduceerd als middel in de strijd tegen het grootschalige autogebruik. Het open houden van het Groene Hart kreeg hernieuwde aandacht. Het stad-land discours werd zo in ere hersteld. De natuur- en milieubeweging kregen in de discourscoalitie die deze verschuiving steunde een belangrijke plaats. Het gevolg is dat de herstructurering van de ruimtelijke beleidspraktijken die in lijn van het BV Nederland-discours in het verschieft lag slechts beperkt heeft plaatsgevonden. Het is echter in dat verband opvallend dat recent een hernieuwd debat over de plaats van de ruimtelijke ordening is ontstaan (Rijksplanologische Dienst 1996a; WRR 1998). Bovendien heeft de institutionalisering van het BV Nederland-discours met de instelling van de Interdepartementale Commissie voor de Economische Structuur (ICES) wel geleid tot een beleidspraktijk die de rol van de Rijksplanologische Commissie ten dele lijkt over te nemen (WRR 1998: 110-114). Het zijn signalen dat het debat over de inrichting van Nederland vanuit twee discoursen wordt gevoerd – het BV Nederland-discours en het stad-land discours – die deels op tegengestelde veronderstellingen berusten. Juist op dit punt speelt zoals in hoofdstuk zeven zal blijken het debat over omgevingsplanning een belangrijke politieke rol.

5.8 DE EIGENHEID VAN BELEIDSPRAKTIJKEN

De voorgaande paragrafen maken duidelijk dat het takenpakket van de overheid met betrekking tot het Nederlandse land sterk is gegroeid. De signalering van problemen leidde steeds tot de instelling van nieuwe beleidspraktijken. Deze ontwikkeling heeft geresulteerd in een enorme verzameling praktijken die is geordend in beleidsvelden. Steeds lag aan de totstandkoming van deze praktijken een debat ten grondslag over de juiste definitie van problemen. In zo'n debat stonden coalities tegenover elkaar die de problematiek vanuit specifieke discoursen belichtten. Het sluiten van controverses leidde tot dominante discoursen en daarmee tot dominante probleemdefinities. De institutionalisering van deze discoursen resulteerde in nieuwe en aangepaste beleidspraktijken. De huidige beleidspraktijken zijn zo het residu van een lange ontwikkeling en dragen die geschiedenis in zich. In de voorgaande hoofdstukken is bovendien benadrukt dat discoursen niet alleen aan de instelling van beleidspraktijken ten grondslag liggen maar er ook in voortleven. Werkelijkheidsconstructies worden met de structuurkenmerken van deze praktijken, met het aannemen van deskundigen van specifieke disciplines, met de ontwikkeling van beleidsculturen en met het aangaan van specifieke coalities duurzaam (Selznick 1949). Er ontstaan systemen van deels afgescheiden beleidscircuits waarin specifieke werkelijkheidsconstructies geïnstitutionaliseerd zijn. Beleidspraktijken hebben dus eigen kenmerken die passen bij een eigen werkelijkheidsconstructie. De contouren van die eigenheid van beleidspraktijken voor water, ruimte en milieu – de beleidspraktijken die in het debat over provinciale omgevingsplanning centraal staan – zijn in dit hoofdstuk geschetst. Ik zet de contouren op een rij.

De praktijken van het waterbeheer hebben een lange geschiedenis. Vanaf de vroegste ingrepen was het adagium 'wien het water deert, die het water keert'

richtinggevend. De waterproblematiek werd als lokale problematiek van grondeigenaren opgevat die ook een lokale en particuliere oplossing verdient. De lokale bevolking was hierdoor nauw bij het waterbeheer betrokken. Die betrokkenheid werd in de loop van de Middeleeuwen op steeds meer plaatsen gebundeld in waterschappen die als functioneel bestuur de belangen van de ingezetenen op hun kosten vanuit een beperkte belangenafweging beheerden. Aangezien lokale en regionale omstandigheden verschilden varieerden de beheerspraktijken in de waterschappen ook. Tijdens de ontwikkeling van de Nederlandse eenheidsstaat werden delen van de waterstaat met het oog op overstromingsgevaar uitdrukkelijker als nationaal domein gedefinieerd. Het leidde tot een groeiende rol voor de nationale overheid bij het waterbeheer. Met de aandacht voor de waterkwaliteit vanuit het discours van ecologische modernisering werd die nationale verantwoordelijkheid voor het water recent nog groter. Waterproblemen werden minder als technische en meer als sociale problemen opgevat. Het integraal beheren van watersystemen – mede door de planning van de waterhuishouding – kwam centraal te staan. De rol van de nationale overheid werd zo steeds groter. Daarnaast werd echter ook de zelfstandige rol van de waterschappen bevestigd. Deze ontwikkeling is terug te zien in de huidige praktijken van het waterbeheer. Hierin bestaat een onderscheid tussen rijkswateren onder beheer van het Rijk en overige wateren onder beheer van de waterschappen. De provincies hebben hierbij een intermediaire toezichthoudende rol. De beheerspraktijken verschillen sterk per provincie. In deze gedifferentieerde structuur blijft het historische en gedecentraliseerde karakter van het waterbeheer in Nederland te herkennen.

De invloed van de overheid bij de ruimtelijke ordening van Nederland is groot. De praktijken waarin deze invloed vorm krijgt zijn in de loop van de twintigste eeuw ontstaan. De historische wortels van deze praktijken liggen in de zorg voor de stedelijke hygiëne. In de eerste helft van de eeuw werden de ruimtelijke problemen niet meer gezien als stedelijke hygiënische problemen maar als regionale verstedelijkingsproblemen. Aan deze verschuiving lag het stad-land discours ten grondslag waarin de ontwikkeling van aaneen gesloten stedelijke gebieden – een reëel gevaar in ons kleine en dichtbevolkte land – in verband wordt gebracht met maatschappelijke problemen en met slechte ontplooiingskansen voor mensen. Eind jaren zestig kregen ruimtelijke problemen opnieuw een andere definitie als problemen van de afstemming van verschillend overheidsbeleid. Recent wordt de ruimtelijke ordening tot slot in dienst van de ontwikkelingspotenties van Nederland in een internationale wereld geplaatst. De huidige praktijken van het ruimtelijk beleid zijn het resultaat van deze veranderingen. In deze praktijken staan plannen centraal. Hierbij valt het decentrale karakter van het planningstelsel en de afwezigheid van een planhiërarchie op. In deze opzet zijn de wortels van het discours over stad en land terug te zien. Daarnaast bestaat een uitgebreid stelsel van indicatieve nationale plannen. Deze plannen komen voort uit de definitie van ruimtelijke problemen als afstemmingsproblemen. Overleg en onderhandelingen domineren de bestuurlijke verhoudingen. De recente aandacht voor ruimtelijke planning als middel in de internationale concurrentie heeft de kritiek op deze karakteristiek van de ruimtelijke beleidspraktijken doen

groeien. Vooralsnog heeft dit echter niet tot ingrijpende wijzigingen in de praktijken geleid.

De praktijken van het moderne milieubeleid bestaan nog kort. Ze zijn als gevolg van een herdefiniëring van de milieuproblematiek ontstaan. Tot de jaren zestig werden milieuproblemen vooral gezien als plaatselijke fysieke problemen die lokaal moeten worden aangepakt. Het accent van het milieubeleid lag met de Hinderwet dan ook bij de gemeenten. In de jaren zeventig werd benadrukt dat milieuproblemen nationale fysieke problemen zijn die een sterke invloed van de centrale overheid vragen. Midden jaren tachtig veranderde het discours weer. Er werd benadrukt dat het milieu wordt bepaald door ecosystemen die door de mens kunnen worden verstoord. De aanpak van nieuwe globale milieuproblemen vereist daarom maatschappelijke veranderingen. Milieuproblemen werden dus niet als fysieke maar als sociale problemen gedefinieerd. Naast chemische en technische kennis kwam de nadruk daarmee meer op sociale processen te liggen. De praktijken van het milieubeleid zijn het resultaat van die veranderingen. In deze praktijken hebben de nationale en in mindere mate de provinciale overheid de laatste decennia een centrale rol gekregen. Naast de sectorale compartimentgerichte praktijken uit de jaren zeventig is een integrale brongerichte benadering ontwikkeld. Met die verandering ging een accentverschuiving gepaard van een primair op normering gerichte benadering naar een op overleg georiënteerde doelgroepenbenadering. Naast normstelling kreeg beleidsplanning hierbij een belangrijke rol als voortuig voor de vertaling van normen naar maatschappelijke veranderingen. Dit planningstelsel wordt getypeerd door een afwezigheid van planhiërarchie, een oriëntatie op eigen beslissingen en mogelijkheden om berekend af te wijken. De losse opzet wordt gecombineerd met milieunormen waarvan niet mag worden afgeweken. Volgens deze systematiek wordt een reeks afzonderlijke milieuproblemen aangepakt.

Deze schets geeft een indicatie van de eigenheid van beleidspraktijken. Die eigenheid blijkt verbonden met de discourses die aan de totstandkoming van praktijken ten grondslag lagen. De oneindig pluriforme werkelijkheid wordt met deze discourses teruggebracht tot een wereld die voor het organiseren van oplossingen grijpbaar is. Vanuit deze geconstrueerde wereld zijn de bestuurlijke verhoudingen op de beleidsvelden beargumenteerd. Zo contrasteert het decentrale karakter van de ruimtelijke beleidspraktijken met het centralistische karakter van het milieubeleid en heeft het waterbeleid door de eigen rol van de waterschappen weer een andere inbedding. Die verschillen zijn terug te zien in de kenmerken van de planningstelsel op de drie genoemde beleidsvelden en de verschillende manieren waarop deze stelsels in de beleidsvelden zijn ingebed (Brussaard 1989; Brussaard & Enter 1990; Drupsteen 1991). De werkelijkheidsconstructies die aan deze praktijken ten grondslag lagen leven bovendien voort in beleidspraktijken. De wereld blijkt in de praktijken van het waterbeleid te worden gezien als een verzameling watersystemen, de ruimtelijke ordenaar ziet een wereld van stedelijke en landelijke gebieden en het milieubeleid grijpt in in een wereld van kringlopen en gelocaliseerde hinder. De ruimtelijke werkelijk-

heid wordt in deze praktijken dus verschillend geconstrueerd. Er worden andere grenzen getrokken en andere aspecten benadrukt. De ruimtelijkheid van beleidspraktijken verschilt. Op dezelfde manier zijn er andere beleidspraktijken met een eigen ruimtelijkheid. Ook deze praktijken hebben een eigenheid die de besluitvormingssituatie structureert. Het handelen binnen beleidspraktijken moet worden begrepen vanuit deze eigenheid. Het probleem van beleidssamenhang is echter dat verschillende beleidspraktijken tegelijk betrekking kunnen hebben op eenzelfde gebied. Vanuit die constatering ontstond eind jaren tachtig een debat over de eenheid van het omgevingsbeleid.

NOTEN

- ¹ Zie Raadschelders & Toonen (1993) en De Goede e.a. (1982) voor een uitgebreide schets van verschillende aspecten van het waterschap.
- ² Foley (1960) en Hall (1974) maken duidelijk dat de uitgangspunten van dit stad-land discours ook in het Engelse ruimtelijke beleid een belangrijke plaats hebben gehad.
- ³ De resultaten van de regeling van streekplan en nationaal plan waren oorspronkelijk teleurstellend. Lange tijd werden geen streekplannen goedgekeurd – laat staan een nationaal plan. Voor de oorlog waren wel 26 streekplanrapporten of ontwerp-streekplannen van intergemeentelijke streekplancommissies gereed maar die werden niet goedgekeurd (Postuma 1989: 168).
- ⁴ Zie over algemene beleidsplanning Planken (1976), Haccoû & Spijkerboer (1979), Hirsch Ballin (1979), Kreukels (1980), Kroonenburg e.a. (1981), Tonnaer (1982) en Rense (1982).
- ⁵ Tweede Kamer, zitting 1970-1971, 10914, nr.2: 4.
- ⁶ Foley (1960) onderscheidt in zijn analyse van de Engelse ruimtelijke planning deze discourses over de ruimtelijke problematiek en planning ook. Hij spreekt over drie planningideologieën.
- ⁷ Tweede Kamer 1971-1972, 11906, nrs. 1-2.
- ⁸ Hajer (1995: 251-259) onderstreept overigens dat de effecten van de institutionalisering van het discours over ecologische modernisering in nieuwe beleidspraktijken ernstig tekort schoten voor de oplossing van de in apocalyptische termen geschetste problematiek.
- ⁹ In 1988 kwam het RIVM met het rapport *Zorgen voor Morgen* met een uiterst somber beeld van de staat van het milieu. In de troonrede van 1988 spreekt koningin Beatrix over een ‘stervende aarde’. Premier Lubbers benoemt het milieubeleid tot vierde pijler van het regeeringsbeleid.
- ¹⁰ Het idee van algemene beleidsplanning werd geïntroduceerd bij een discussie over de Nota Milieuhygiënische Normen (Tweede Kamer, 1976-1977, 14318, nrs. 1-2). Het werd uitgewerkt in de nota Meer dan de Som der Delen (Tweede Kamer, 1983-1984, 18292, nrs. 1-2).
- ¹¹ De ver-thema’s – verandering van klimaat, verzuring, vermesting, verspreiding, verwijdering, verstoring, verdroging en verspilling – brengen soorten milieuproblemen onder woorden.
- ¹² Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14480, nrs. 1-2.
- ¹³ Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 18793, nrs. 1-2.
- ¹⁴ Deze planningstelsels waren respectievelijk in de Wet Verontreiniging Opper-
vlaktewateren (1969) en de Grondwaterwet (1984) geregeld.
- ¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21250, nrs. 1-2.
- ¹⁶ In hoofdstuk vier is verduidelijkt dat het planningdoctrine-onderzoek dit tegen-discours onvoldoende in beeld brengt doordat het te veel is verbonden met het stad-land discours.
- ¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20490, nrs.1-2.

6 PROVINCIALE PRAKTIJEN IN DEBAT

“Kunt u zich voorstellen dat een gemeentebestuur 170 stukken laat doorworstelen om zicht te krijgen op het provinciale beleid? Dat doet uiteraard geen hond, en zeker geen gemeentebestuur.” Met deze woorden onderstreepte de Noord-Hollandse gedeputeerde Friso de Zeeuw tijdens een studiedag dat de eenheid en duidelijkheid van het provinciale omgevingsbeleid te gering is (Binnenlands Bestuur, 16 december 1994: 4). De eenheid van het overheidsoptreden werd in de jaren zestig een algemeen probleem van de organiserende overheid. Enerzijds nam het aantal overheidsmaatregelen sterk toe. Anderzijds raakten de processen die de overheid wil beïnvloeden door een toenemende maatschappelijke differentiatie en dynamiek meer met elkaar verknoopt. De noodzaak om het diverse beleid op elkaar af te stemmen werd zo groter, terwijl de mogelijkheden door het toenemende aantal maatregelen en de veranderende problemen juist afnamen. De navenante kritiek op de gebrekkige eenheid van het beleid heeft op verschillende beleidsvelden geleid tot een heroverweging van overheidstaken. De scepsis over de mogelijkheden van de organiserende overheid staat echter in schril contrast met de geschetste ontwikkeling van het omgevingsbeleid. Hier nam de overheid de laatste decennia juist nog veel taken tot zich. Nieuwe beleidspraktijken ten aanzien van onder meer milieu, water en ruimte waren het resultaat. Het wekt gezien de geschiedenis van de organiserende overheid geen verwondering dat tegelijkertijd de aandacht voor de afstemming van deze praktijken groeide.

De discussie over de samenhang van de praktijken van het omgevingsbeleid wordt op alle overheidsniveaus gevoerd. Ik bekijk het provinciale debat. Dit debat wordt in de provinciale praktijk en in de wetenschappelijke literatuur van verschillende disciplines gevoerd. Hierbij staan vooral de relaties tussen ruimtelijk beleid, milieubeleid en waterbeleid centraal. Aanleiding voor het debat is de constatering dat de samenhang van dit beleid te wensen over laat. Het aantal provinciale maatregelen en plannen is groot. Hierdoor is de duidelijkheid over het beleid gering. Bovendien blijkt dat de communicatie tussen medewerkers van verschillende beleidsvelden niet goed is. Binnen de beleidsdiensten bestaan verschillende culturen en worden verschillende ‘talen’ gesproken waardoor veel onbegrip bestaat. Een gefragmenteerde aanpak van de samenhangende ‘omgevingsproblematiek’ is het resultaat. Vanuit deze probleemschets worden verschillende voorstellen gedaan om de praktijken van het provinciale omgevingsbeleid anders te organiseren. De discussie spitst zich toe op de relaties tussen de drie strategische plannen – streekplan, milieubeleidsplan en waterhuishoudingsplan. Eén van de voorstellen impliceert dat de drie plannen worden vervangen door een provinciaal ‘omgevingsplan’. Dit voorstel blijkt in diverse provincies te worden uitgevoerd. In andere provincies worden echter argumenten tegen deze mogelijkheid aangevoerd. Hier worden alternatieve afstemmingsmethoden bepleit om de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid te verbeteren. De argumenten voor deze keuze in de provincies en de literatuur worden in dit hoofdstuk op een rij gezet.

Ik schets het debat over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid in acht paragrafen. In paragraaf 6.1 geef ik een inleidend beeld van de ontwikkeling van de provinciale overheid binnen de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat. In de volgende vier paragrafen typeer ik aan de hand van een concreet gebied – het Hollands Noorderkwartier – de provinciale praktijken van de drie beleidsvelden die in het debat over omgevingsplanning centraal staan. Paragraaf 6.2 geeft eerst een korte inleiding. Paragraaf 6.3 schetst de praktijken van het waterbeleid waarin het Noorderkwartier als watersysteem wordt gezien. Paragraaf 6.4 bekijkt hoe dit gebied in de praktijken van het ruimtelijk beleid wordt bekeken als een afwisseling van stedelijk en landelijk gebied. In paragraaf 6.5 wordt duidelijk dat het gebied in de praktijken van het milieubeleid wordt benaderd als een verstoord ecosysteem. Met deze drie paragrafen ontstaat een beeld van de eigenheid van verschillende provinciale beleidspraktijken die door de in het vorige hoofdstuk beschreven institutionalisering van discoursen zijn ontstaan. In de rest van het hoofdstuk bekijk ik het recente debat over de afstemming van deze praktijken. Paragraaf 6.6 laat zien hoe dit debat in de wetenschappelijke literatuur wordt gevoerd. Paragraaf 6.7 schetst de ontwikkelingen in de provinciale praktijk. In paragraaf 6.8 rond ik het hoofdstuk af met een typering van het debat in literatuur en praktijk. Veranderingen blijken vanuit een organisatorische blik te worden beargumenteerd. Die constatering vormt het beginpunt voor mijn reactie in hoofdstuk zeven.

6.1 DE PROVINCIALE OVERHEID

De Grondwet van 1848 bouwt de Nederlandse staat op uit drie niveaus van territoriaal bestuur – Rijk, gemeenten en provincies. Deze rechtskringen zijn geordend in een gemeenschappelijk verband – de eenheidsstaat. Slechts dit omvatende staatsverband is soeverein. De Nederlandse eenheidsstaat is echter tegelijkertijd gedecentraliseerd. Dit betekent dat lagere rechtsgemeenschappen – gemeenten en provincies – *autonoom* zijn. Voor zover de eenheid van het gemeenschappelijk staatsverband dit toelaat kunnen ze de eigen ‘huishouding’ zelfstandig besturen (Toonen 1987: 31). Deze bevoegdheid wordt slechts beperkt door de grenzen van het grondgebied en door de grenzen van wat het hoger gezag reeds tot zich heeft genomen (Van der Pot e.a. 1995: 584). Naast het beheer van de eigen huishouding hebben lagere rechtsgemeenschappen de taak om mee te werken aan de uitvoering van hogere regelingen. Deze plicht tot *medebewind* betekent echter niet dat de gedecentraliseerde lichamen organen van de centrale overheid zijn. De eenheid van het hele staatsverband en de autonomie van de delen zijn twee tegenover elkaar liggende krachten die het bouwwerk van de gedecentraliseerde eenheidsstaat samen bepalen (Salet 1996d: 245). De onderlinge verhoudingen zijn in dit krachtenveld ontstaan. Het staatsbestel heeft een organisch karakter.

Het takenpakket van de binnen deze verhoudingen opererende overheid was oorspronkelijk terughoudend geregeld. De rol van de provincies werd tot het midden van de twintigste eeuw bovendien verder ingeperkt door een intensief

regeringstoezicht en door beperkte financiële middelen (Modderkolk & Van de Riet 1990: 3). De provincie speelde vooral een bestuurlijke rol als middenkader.¹ De belangrijkste taken waren coördinatie tussen gemeenten en waterschappen, conflictoplossing, allocatie van middelen en voorzieningen, uitoefening van toezicht en geschillenbeslechting (Raadschelders & Verstedden 1993: 24-25). De provincie werd wel 'bestuurders-bestuur' genoemd en leverde weinig zichtbare diensten (ibid: 2). De belangstelling voor de provincie was gering. Sinds de Tweede Wereldoorlog is het takenpakket van de provincies echter aanzienlijk gegroeid. Hierbij gold als uitgangspunt dat de gemeenten een primaat hebben bij zaken die burgers in hun dagelijkse leven raken. Omdat gemeenten echter ook in samenwerking taken niet konden aanpakken, vond toedeling aan de provincies plaats. Daarnaast traden provincies steeds vaker op als pleitbezorger bij het Rijk voor lokale belangen. De provincies kregen zo een spilfunctie in het openbaar bestuur. De laatste decennia werden verschillende coördinerende, stimulerende, initiërende en plannende taken verworven (Modderkolk & Van de Riet 1990: 4). De provinciale rol bij de planning van milieubeheer, waterbeheer en ruimtelijke ordening is hiervan een voorbeeld. Deze taken behoren tot de kerntaken van de provinciale overheid.

Het juridisch kader waarbinnen de provincie de nieuwe taken vervult is neergelegd in de Grondwet en de Provinciewet. De Provinciale Staten worden als gekozen bestuur aangewezen als hoogste orgaan van de provincie. Hier is de verordenende bevoegdheid en het budgetrecht gevestigd. De Provinciale Staten kiezen uit hun midden een college van Gedeputeerde Staten als dagelijks bestuur. De Gedeputeerde Staten hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid (*collegiaal bestuur*). De Commissaris van de Koningin is voorzitter van Provinciale en Gedeputeerde Staten. Het provinciaal bestuur maakt bij de uitoefening van haar taken gebruik van een ambtelijk apparaat. Dit apparaat was oorspronkelijk georganiseerd volgens het griffiedienstenmodel.² Richtinggevend was het onderscheid tussen de beleidsvoorbereiding door de griffie en de uitvoering door de diensten. Aan het hoofd van het apparaat stond de griffier. De ontwikkeling van de praktijken van het omgevingsbeleid binnen dit model heeft een duidelijk stempel op de provinciale organisatie gedrukt. Voor de vroegste taken – het toezicht op het waterschapsbeheer – ontstonden rond 1880 provinciale waterstaatsdiensten.³ Met de nieuwe provinciale taken op het gebied van de ruimtelijke ordening groeide binnen deze diensten het aantal planologische ambtenaren. In de jaren veertig ontstonden hieruit bureaus voor planologie. Deze bureaus werden in de jaren zestig omgevormd tot zelfstandige provinciale planologische diensten. Verder hebben de provincies in de loop van de eeuw verschillende gemeentelijke nutsbedrijven overgenomen. In het kader van de verantwoordelijkheid voor de regionale economie werd soms een economisch-technische dienst of instituut opgericht. De laatste decennia valt de uitbreiding van het apparaat voor het milieubeleid op.

Met het groeiende aantal ambtelijke afdelingen en diensten nam ook het aantal provinciale ambtenaren sterk toe. Waar in 1899 slechts 750 provinciale ambtenaren

werkzaam waren daar was dit aantal in 1950 reeds tot 6.888 ambtenaren toegenomen en waren in 1980 17.002 ambtenaren werkzaam in provinciale dienst (Van der Meer & Roborgh 1993: 88). Sinds 1980 is het aantal ambtenaren gestabiliseerd. De groei vond binnen het griffiedienstenmodel plaats. Door de groeiende omvang en complexiteit van het takenpakket en de veranderende context waarbinnen de provincie opereerde voldeed dit organisatie-model echter niet meer. Daarom werd vanaf het midden van de jaren tachtig overgestapt naar een sectorenmodel. In dit nieuwe model worden beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering samengebracht. De overgang heeft inmiddels in alle provincies plaatsgevonden. De provinciale apparaten bestaan hierdoor – verschillen in naamgeving daargelaten – tegenwoordig uit de sectoren Welzijn, Economie & Bestuur; Verkeer & Vervoer; Ruimtelijke Ordening of Ruimte & Groen en Water & Milieu. Daarnaast hebben veel provincies een Dienst Centrale Ondersteuning (Raadschelders & Verstedden 1993: 28). De directeuren van de diensten zijn vaak verenigd in een managementteam onder voorzitterschap van de griffier. Hier vindt de beleidscoördinatie plaats. De griffier beoordeelt de zorgvuldigheid van de besluitvorming en controleert de beleidssamenhang. Hij fungeert als brug tussen Gedeputeerde Staten en ambtelijk apparaat.

De provinciale organisatie en het provinciale takenpakket zijn zo tot het begin van de jaren tachtig sterk gegroeid. De in het vorige hoofdstuk beschreven praktijken van het omgevingsbeleid speelden hierbij een belangrijke rol. De toenemende kritiek op het functioneren van de organiserende overheid is echter niet ongemerkt aan de provincies voorbij gegaan. Meer nog dan bij de andere overheidsniveaus heeft de kritiek sinds 1980 tot vergaande discussies geleid. Deze vraag naar het bestaansrecht van de provincies is een ‘evergreen’ in de Nederlandse bestuurspraktijk (De Zeeuw 1993: 6). Zo stelde minister Peper recent de rol van de provincies weer ter discussie (Volkskrant, 24 februari 1999: 3). Er zijn echter twee processen die deze vraagtekens de laatste jaren versterken. Van onderaf zorgt de discussie over regionaal bestuur – recent via de voorstellen voor stadsprovincies – voor twijfel. Hier wordt geconstateerd dat de schaal van de provincies niet aansluit bij grootstedelijke problemen. Bovendien wordt bepleit dat de provincies op het regionale schaalniveau terugtreden ten gunste van samenwerkende gemeenten (Kreukels 1996: 94). Ook van bovenaf zijn door de Europese integratie en de toenemende invloed van internationale verbanden vraagtekens geplaatst bij de provinciale overheid. Hier wordt voorgesteld om via samenvoeging van provincies tot landsdelen aansluiting te zoeken bij de problemen op het mesoniveau. Beide denkrichtingen versterken de twijfels over het functioneren van de provinciale overheid. Het verwondert dan ook niet dat recent in alle provincies kerntakendiscussies zijn gevoerd (IPO 1992; 1993). Het debat over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid vindt in deze context plaats.

6.2 HET HOLLANDS NOORDERKWARTIER

Bij de groei van de provinciale organisatie hebben de praktijken van het omgevingsbeleid als gezegd een belangrijke rol gespeeld. Aan de basis van de totstandkoming van de praktijken stonden zoals in hoofdstuk vijf bleek steeds dominante discourses. Hiermee ontstond overeenstemming over de aard van de problemen en de rol van de overheid bij hun oplossing. De institutionalisering van de discourses resulteerde bij de provinciale overheid in de uitbouw van de ambtelijke organisatie met nieuwe onderdelen. Na de instelling van de Provinciale Waterstaat volgden de Provinciale Planologische Diensten. Recent werden in het kader van de milieutaken afdelingen Milieu ingesteld. Binnen deze organisatieonderdelen vond een toestroom plaats van nieuwe medewerkers van diverse disciplines. Er ontstonden beleidspraktijken rond bijvoorbeeld vergunningenstelsels, overlegstructuren en toetsingsprocedures. Het provinciale takenpakket ten aanzien van achtereenvolgens water, ruimte en milieu kreeg zo gestalte. Het is niet verwonderlijk dat met het groeiende takenpakket een discussie over beleidsafstemming ontstond. Een adequate stellingname in deze discussie begint bij de eigenheid van de ontstane beleidspraktijken. Daarom typeer ik aan de hand van een concreet gebied eerst de provinciale praktijken van het omgevingsbeleid.⁴ Het casusgebied is het Hollands Noorderkwartier – Noord-Holland ten noorden van het Noordzeekanaal.⁵ Deze paragraaf biedt een korte schets van dit gebied. Vervolgens worden in drie paragrafen de provinciale beleidspraktijken met betrekking tot dit gebied geschetst.

Het Hollands Noorderkwartier wordt omringd door water – de Noordzee, de Waddenzee, het IJsselmeer, het Markermeer, het IJ en het Noordzeekanaal. Langs de kust van de Noordzee liggen hoge zandige duinen. Daarachter is een typisch West-Nederlands cultuurlandschap ontstaan van grotendeels onder het zeeniveau gelegen poldergebieden en droogmakerijen die worden doorsneden door talloze kanalen, vaarten en sloten. Dit landschap is het resultaat van menselijk ingrijpen. De ontwikkeling die daarbij heeft plaatsgevonden is typerend voor de in het vorige hoofdstuk beschreven geschiedenis van de laaggelegen kuststrook van Nederland. Voor het begin van de jaartelling was de duinrand ontstaan, slechts onderbroken door het zogenaamde Zeegat van Bergen (Borger & Bruines 1994: 11). Gedeelten van het land achter de duinen stonden voortdurend onder water waardoor veenlagen ontstonden. De rest van het Noorderkwartier overstroomde vanuit het Zeegat voortdurend waardoor zand en klei werd aangevoerd. Het dichtslibben van het Zeegat rond 800 vC verminderde weliswaar de invloed van de zee sterk maar verslechterde ook de afwatering van het achterliggende gebied. Grote delen stonden onder water en werden bedekt met veen. Er ontstond door de stijging van het grondwater een netwerk van meren. Tegelijkertijd werden de duinen hoger en raakte het duingebied begroeid met bos. In de Vroege Middeleeuwen werden stukken van deze bossen met het oog op landbouw en bewoning weer gekapt. Bovendien werden lagere delen van het land in gebruik genomen en indien mogelijk bewoond. Daartoe begon nog voor het jaar 1000 de ontginning van het veengebied.

Met de voortgaande ontginning van het veen kreeg het water van de zee en de binnenmeren de kans om zijn invloed op het Noorderkwartier te vergroten. Door de noodzakelijke ontwatering daalde het maaiveld namelijk langzaam. Eerst kon het uitdiepen en graven van nieuwe sloten nog soelaas brengen. Het had echter weer een voortgaande daling tot gevolg waardoor het probleem slechts vergroete. Het water werd zo steeds minder vriend en steeds meer vijand (Borger & Bruines 1994: 8). De bewoners van het Noorderkwartier hebben hierbij niet lijdzaam toegekeken. Al vroeg werd begonnen met de aanleg van dijken en dammen. Door aaneensluiting van de losse dijkvakken bestond het Noorderkwartier tegen het einde van de dertiende eeuw uit een verzameling bedijkte veeneilanden – West-Friesland, Zeevang, Waterland en de Zaanstreek – die in het westen werden beschermd door de duinkust van Kennemerland. Tussen de eilanden lagen brede zeearmen en uitgestrekte meren (figuur 6.1). Door de aanleg van polders, droogmakerijen en dijken is in de loop der eeuwen uit dit landschap het huidige Noorderkwartier ontstaan. Met de introductie van het molengemaal werden eerst kleine plassen en meren drooggelegd. In de zeventiende eeuw volgende de inpoldering van grotere meren zoals de Schermer, de Beemster en de Purmer. In reactie op de eisen van de moderne tijd werd tussen 1819 en 1824 het Noordhollands Kanaal gegraven. Tussen 1865 en 1872 volgde het Noordzeekanaal. Tussen de kanaaldijk en de dijken van het voormalig IJ werden de IJpolders drooggelegd. Rond 1930 vond de aanleg van de Wieringermeer plaats. Met de sluiting van de Afsluitdijk veranderde de Zuiderzee in 1932 in het IJsselmeer.

Figuur 6.1 Het Noorderkwartier in 1300 en 2000



Bron: Borger e.a. (1994: 23, 144).

Het Noorderkwartier heeft zo een geschiedenis die is getekend door de strijd tegen het water. Hierbij zijn met het oog op het behouden of (her)winnen van land veel aanpassingen aan het landschap aangebracht. Daarnaast zijn steeds ook inrichtingsmaatregelen genomen met het oog op de wijzigende eisen van de bewoners. Door de eeuwen heen is zo het huidige Noorderkwartier ontstaan. Verreweg de meerderheid van het grondoppervlak wordt voor agrarische doel-

einden gebruikt. Het bestaat grotendeels uit grasland. Daarnaast vindt in de grote droogmakerijen akkerbouw plaats. Door veranderingen in de landbouw wordt de melkveehouderij echter geleidelijk verdrongen door de bollenteelt en de (glas)tuinbouw. Het zuidelijke deel van het Noorderkwartier behoort tot de noordelijke uitloper van de Randstad. De bevolkingsdichtheid is hier hoog, het grootste deel van de industriële activiteiten en diensten is hier gevestigd en er is veel werkgelegenheid. Het noorden van het Noorderkwartier is veel dunner bevolkt. In dit vooral landelijke gebied ligt het accent op rust, landbouw, recreatie en natuurontwikkeling. Verschillende natuurgebieden – de duinen, de Waddenzee en diverse weidevogelreservaten – zijn vermaard. Ook buiten de reservaten komt veel natuur voor, zoals de weidevogels in het agrarisch gebied. De Noordzeekust, het IJsselmeer, Texel en Amsterdam trekken veel toeristen. In het Noorderkwartier liggen verschillende snel groeiende stedelijke zones.

In deze setting probeert een groot aantal publieke en private organisaties vanuit hun ontstane belangen doeleinden te bereiken. Eén van deze organisaties is de provincie Noord-Holland. Ik zal in de komende drie paragrafen de provinciale praktijken van de centrale beleidsvelden in het debat over omgevingsplanning bekijken. Steeds bespreek ik daarbij in vijf alinea's achtereenvolgens de manier waarop het Noorderkwartier op het betreffende beleidsveld wordt geconstrueerd; bekijk ik vervolgens welke bevoegdheden de overheid vanuit deze constructie ten aanzien van het gebied heeft gekregen en de manier waarop deze bevoegdheden over de verschillende overheidsorganen zijn verdeeld; bespreek ik hierna de provinciale taken, praktijken en beleidsdiensten uitgebreider; bekijk ik de rol van het betreffende provinciale plan; en sluit ik af met een korte samenvatting. De komende drie paragrafen bieden zo steeds op vergelijkbare wijze een beeld van de eigenheid van de provinciale praktijken op drie beleidsvelden die centraal staan in het debat over provinciale omgevingsplanning.

6.3 DE WERELD ALS WATERSYSTEEM

De strijd tegen het water is zoals in september 1994 bleek in het Noorderkwartier nog altijd actueel. Extreme regenval noopte toen tot verhoogde waakzaamheid en bezorgde de landbouw een schade van vele miljoenen. Deze situatie is in belangrijke mate door het geschetste verloop van het ontginnings- en kolonisatieproces bepaald. De huidige praktijken van het waterbeheer in het Noorderkwartier zijn in de loop van eeuwen in reactie op de verslechterende waterbeheersing ontstaan (Borger & Bruines 1994). In het vorige hoofdstuk bleek dat hierbij recent een discours dominant is geworden waarin de samenhang van verschillende aspecten binnen *watersystemen* wordt benadrukt. Vanuit dat discours kan de waterhuishouding van het Noorderkwartier als watersysteem worden getypeerd (figuur 6.2). De duinkust vormt een natuurlijke barrière voor dit systeem. De boezem achter deze barrière – het stelsel van hoger gelegen wateren waarlangs polderwater wordt gespuid – is verdeeld in de Schermerboezem die het grootste deel van het Noorderkwartier beslaat en de Amstelmeerboezem in de Wieringermeer en de Verenigde Raaksmats- en

Niederperkoggeboezem daar juist onder. De doorspoeling van de Schermerboezem begint op verschillende punten vanaf het IJsselmeer en spuit bij Zaandam op het Noordzeekanaal, bij Kolhorn op de Amstelmeerboezem en langs het Noordhollands kanaal bij Den Helder op zee. Ondanks de natuurlijke barrière van de duinkust dreigt door zout schut- en kwelwater verzilting. De kwaliteit van het van het IJsselmeer afkomstige water is goed. Verschillende bronnen binnen het Noorderkwartier veroorzaken een verslechtering van de waterkwaliteit. De wateren van het watersysteem hebben diverse functies.

Het aldus getypeerde watersysteem van het Noorderkwartier is door de bouw van dijken en aanleg van gemalen in de loop van eeuwen ontstaan. Hierbij waren een groot aantal beheerders en andere belanghebbenden betrokken. Beheerspraktijken en watersysteem zijn in samenhang ontstaan. In het vorige hoofdstuk is de ontwikkeling van praktijken van het Nederlandse waterbeheer geschetst. De verantwoordelijkheid bleek te zijn verdeeld over waterschappen, Rijk, provincies en gemeenten. Tegelijkertijd werd duidelijk dat de concrete ontwikkeling onder invloed van plaatselijke omstandigheden sterk verschilde. Elke regio heeft zijn eigen geschiedenis die uitmondde in een eigen watersysteem en eigen beheerspraktijken. Zo ook het Noorderkwartier. Hier zijn inmiddels vijf polderwaterschappen verantwoordelijk voor de beheersing van het polderwater – Hollandse Kroon, Groot-Geestmerambacht, West-Friesland, het Lange Rond en de Waterlanden. Het boezem- en waterkwaliteitsbeheer wordt verricht door het hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen van het Hollands Noorderkwartier. Een aantal gemeenten zoals Amsterdam en Zaanstad voert zelf het kwantiteitsbeheer. Andere gemeenten hebben dit recent overgedragen aan waterschappen. Amsterdam voert tevens het beheer over de rioolwaterzuiveringsinstallaties. Noordzeekanaal, IJ, Markermeer, IJsselmeer, Waddenzee en Noordzee worden beheerd door het Rijk. De provincie is verantwoordelijk voor het grondwaterbeheer (PWP 1991: 13-14). De verantwoordelijkheid voor het beheer van het watersysteem van het Noorderkwartier is dus verdeeld over verschillende betrokkenen die hun taken in een systeem van diverse praktijken invullen.⁶ De provincie is slechts één van deze partijen.

De provinciale overheid heeft bij het waterbeheer in het Noorderkwartier in de loop van eeuwen een divers takenpakket gekregen (Kranenburg e.a. 1981; Borger & Bruines 1994). De belangrijkste taken hebben betrekking op de ontwikkeling van het regionaal waterhuishoudkundig systeem, het toezicht op de waterschappen, delen van het kwaliteitsbeheer, de functietoekenning van regionale wateren, het grondwaterbeheer, de drinkwatervoorziening, de zorg voor de kwaliteit van de zwemgelegenheden en het beheer provinciale vaarwegen (normen en bekostiging) en regionale waterkeringen (Provincie Noord-Holland 1993: Bijlage II). Voor de uitvoering van deze taken zijn diverse praktijken ontworpen en ontstaan. Het toezicht op de waterschappen vindt bijvoorbeeld plaats via de goedkeuring van peilbesluiten, beheersplannen en verordeningen. Rond deze goedkeuringspraktijken vindt een reeks van afgeleide praktijken zoals overleg en provinciale planvorming plaats. Op vergelijkbare wijze vindt de taak ten aanzien

Figuur 6.2 Het Noorderkwartier als watersysteem

Bron: PWP, bijlage 5.

161

van het kwaliteitsbeheer plaats via praktijken van normstelling en vergunningverlening. Op deze manier zijn alle taken uitgesplitst naar praktijken. In deze praktijken opereren namens de provincie medewerkers. De toenemende taken veroorzaakte een groeiende organisatie. De afdeling Water die ontstond is opgedeeld in de bureaus Waterschappen (15 medewerkers), Oppervlaktewater (25 medewerkers) en Grondwater (15 medewerkers). Elk van deze bureaus beheert delen van het provinciale takenpakket. Bij Waterschappen werken vooral juristen. Bij de andere bureaus zijn er naast veel ingenieurs ook biologen, milieukundigen en juristen (vgl. Van der Meer & Raadschelders 1993). Deze medewerkers zorgen er vanuit hun disciplines voor dat in verschillende praktijken de constructie van het Noorderkwartier als watersysteem tot uitdrukking komt en in stand blijft.

De praktijk van het opstellen van het provinciale waterhuishoudingsplan (PWP) heeft in het hier summier geschetste stelsel van provinciale praktijken de laatste jaren een centrale plaats gekregen. Zoals in het vorige hoofdstuk bleek geeft de formele regeling van dit plan in de Wet op de Waterhuishouding (WWH) uit 1989 uitdrukking aan de behoefte om het beleid ten aanzien van alle aspecten van watersystemen op systematische wijze in beeld te krijgen. Het PWP dient hiertoe de hoofdlijnen van het te voeren beleid ten aanzien van de waterhuishouding in de provincie aan te geven (WWH, art.7). Het moet de belangrijkste functies van de wateren vastleggen; aangeven welke ontwikkeling, werking en bescherming van het watersysteem dit impliceert en hoe die kan worden bewerkstelligd; moet het grondwaterbeheer schetsen; en het moet de financiële en economische gevolgen verduidelijken. De provincies moeten hierbij rekening

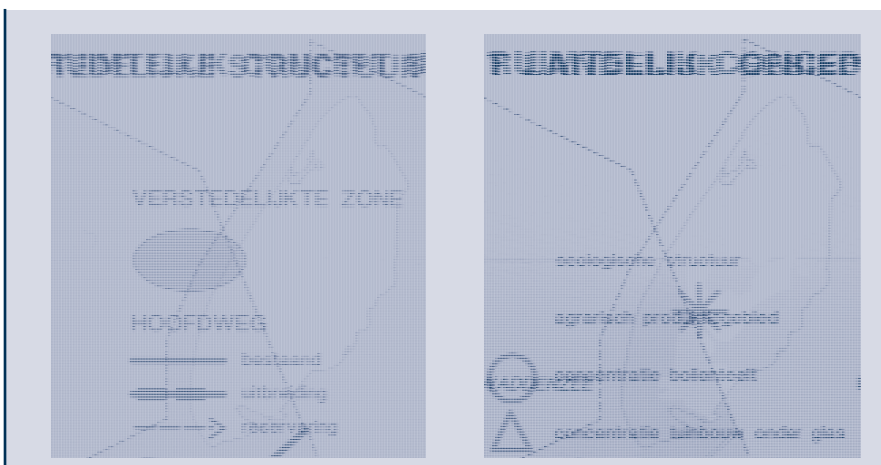
houden met de nationale Nota Waterhuishouding. Conform deze regeling verscheen in 1991 een Noord-Hollands Waterhuishoudingsplan dat verschillende sectorale plannen verving. Het plan bestaat uit drie delen – plan, toelichting en uitwerking van ecologische aspecten en normstellingen. In de delen komt het discours over het integraal beheer van watersystemen in aanzet tot uitdrukking. Het plan bepaalt eerst in kaartvorm de functies van de binnen de provincie gelegen wateren en de bijhorende doelstellingen. Naast de natuurfunctie worden onder meer de functies agrarisch water, recreatiewater, vaarwater en zwemwater genoemd. Vervolgens wordt het beleid ten aanzien van de ‘aspecten’ oppervlaktewaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwantiteit en grondwater geschetst. In deze aspectbenadering komt de oude sectorale aanpak dus terug. Aanvullend bevat het plan een integrale benadering rond thema’s – bijvoorbeeld verdroging, verzuuring, waterbodems – en een gebiedsgerichte benadering waarbij de hoofdlijnen van het beleid naar deelgebieden wordt uitgewerkt. Het plan is voorzien van kaarten waarop de gesteldheid van het watersysteem wordt afgebeeld. Het PWP is in 1995 met de nota *Water in Uitvoering* verlengd.

Het PWP schetst het Noorderkwartier als samenhangend watersysteem. Het bekijkt de maatregelen van de verschillende partijen die bij het beheer van dit systeem zijn betrokken in samenhang. Het moet immers rekening houden met de nationale Nota Waterhuishouding en het vormt de grondslag voor het toezicht op de regionale waterbeheerders. Daarnaast plaatst het plan de diverse activiteiten van de verschillende provinciale bureaus – toezicht, vergunningverlening, goedkeuringsbeslissingen, overleg – naast elkaar. Het plan biedt aldus voor de praktijken van het waterbeheer een samenhangend kader van waaruit beslissingen in verschillende praktijken worden beïnvloed. Zo wil de planning van de waterhuishouding het idee van een integrale benadering van watersystemen tot uitdrukking brengen. Tegelijkertijd wordt echter duidelijk dat de provincie specifieke eigen taken behoudt die ten aanzien van aspecten van het waterbeheer – grondwater en oppervlaktewater, kwantiteit en kwaliteit – verschillen. Het karakter van het PWP houdt zo verband met het takenpakket van de provincie. Hierbij valt op dat naast integrale planning van het waterbeheer ook andere mogelijkheden worden gebruikt om een integraal waterbeheer te realiseren. Ten eerste gaat dit om de regeling van de waterakkoorden in de WWH (art.17-22). Hiermee worden kwantiteitsbeheerders verplicht gezamenlijk afspraken te maken. Ten tweede zijn projecten voor integraal waterbeheer opgezet waarbij betrokkenen het waterbeheer van een gebied samen vorm geven (Oosting & Kohsiek 1992). Ten derde valt de discussie over de zogeheten ‘all in’ waterschappen op waarin wordt bepleit om een groot aantal taken bij waterschappen in één hand te brengen. Het laat zien dat de praktijken waarmee het watersysteem van het Noorderkwartier wordt beheerd nog volop in debat zijn.

6.4 DE WERELD ALS STAD EN LAND

Naast de praktijken van het waterbeleid bestaan vele andere praktijken waarin wordt ingegrepen in het Noorderkwartier. De praktijken van het ruimtelijke beleid zijn hiervan een voorbeeld. In het vorige hoofdstuk bleek dat aan de basis van deze praktijken het stad-land discours staat waarin de ontwikkeling van grote aaneengesloten steden – metropolen – in verband wordt gebracht met maatschappelijke problemen en met slechte ontplooiingskansen voor mensen. Het belang van het behoud van open gebieden wordt benadrukt. In de jaren zestig werden de ruimtelijke ordeningspraktijken ruimer ingevuld als de afstemming van verschillend overheidsbeleid met betrekking tot de ruimte. Tegelijkertijd bleef het discours over stad en land als te onderscheiden gebieden met een eigen karakter echter op de achtergrond bestaan. Vanuit dit discours kan het Noorderkwartier als afwisseling van stad en land worden getypeerd. Het is verdeeld in de zuidelijke dichtbevolkte zone die deel uitmaakt van de noordelijke uitloper van de Randstad en een noordelijke landelijke gebied. In de zuidelijke zone – Amsterdam en het Noordzeekanaal – zijn vooral industriële activiteiten en diensten gevestigd en is veel werkgelegenheid. Het noordelijke gebied is veel dunner bevolkt en wordt getypeerd door rust, recreatie en natuurontwikkeling. Het agrarisch bedrijf speelt hier een belangrijke rol. Opvallend is dat de melkveehouderij geleidelijk wordt vervangen door (glas)tuinbouw en bollenteelt. In dit landelijke gebied liggen stedelijke zones die de laatste decennia door bevolkingsgroei en overloop sterk groeien. Verschillende infrastructuur – rail en weg – verbindt deze zones met de Randstad. Het Noorderkwartier bestaat zo uit twee ruimtelijk te onderscheiden gebieden – het stedelijke en het landelijke – met een eigen karakter en dynamiek (figuur 6.3).

Figuur 6.3 Het Noorderkwartier als stad en land



Bron: Inzet Streekplankaart Noord-Holland Noord.

Het Noorderkwartier heeft zich als stedelijk en landelijk gebied in de loop van eeuwen ontwikkeld. De ontwikkeling van stad en land en de totstandkoming

van ordeningspraktijken vond hierbij in samenhang plaats. Dit proces is in het vorige hoofdstuk algemeen geschetst. De overheid ging zich in de twintigste eeuw bemoeien met de ruimtelijke inrichting van Nederland. Het initiatief voor het ruimtegebruik bleef liggen bij de ruimtegebruikers zelf. Bovendien kwamen de beslissingen over concrete inrichtingsmaatregelen door de overheid binnen de sectordepartementen tot stand. De overheid probeerde deze initiatieven met de praktijken van de ruimtelijke ordening echter te conditioneren (Salet 1996c: 15). De algemene taakverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten die hierbij ontstond is bij de ruimtelijke ordening van het Noorderkwartier terug te zien. Het zwaartepunt ligt bij de gemeenten die middels het bestemmingsplan de bevoegdheid hebben om de inrichting en het gebruik van de ruimte te normeren. In een aantal gevallen – bijvoorbeeld de stedelijke zones rond Alkmaar en Enkhuizen – geven naburige gemeenten deze taak in samenwerking vorm. Tegelijkertijd wordt deze bevoegdheid van de gemeenten door provincie en Rijk beïnvloed. Het Rijk heeft hiertoe in de Vierde nota Ruimtelijke Ordening het beleid voor de nationale ruimtelijke ordening geschetst. Hierbij is bepaald dat Purmerend en Alkmaar een regionale rol krijgen. Verder zijn koersen aangegeven voor het landelijk gebied. De provincie krijgt met het streekplan een intermediaire uitwerkende en toetsende rol tussen Rijk en gemeenten. Bovendien stemt de provincie diverse overheidsmaatregelen voor concrete gebieden op elkaar af. Amsterdam heeft in dit geheel een eigen positie doordat middels het structuurplan het streekplan voor het Amsterdamse grondgebied wordt ingevuld. Het grootstedelijke ROA-bestuur zou hier provinciale taken overnemen. Het functioneren van de provincie moet in relatie tot verschillende partijen worden bekeken.

Op het gebied van de ruimtelijke ordening beperkt het takenpakket van de provincie Noord-Holland zich zo tot een paar belangrijke activiteiten. Naast het opstellen van streekplannen gaat het hierbij om de toetsing van het gemeentelijke beleid en om de realisatie van ruimtelijke plannen (Provincie Noord-Holland 1993: Bijlage 2). Voor deze taken zijn verschillende praktijken ontworpen en ontstaan. Bij het opstellen van het streekplan gaat het hier bijvoorbeeld naast het kernproces van het schrijven van het plan om een reeks van overleg- en adviespraktijken waarin betrokkenen hun mening kunnen geven. Verder is hierbij de praktijk van het opstellen van het Milieueffectrapport belangrijk. De toetsing van het gemeentelijke beleid omvat naast de praktijk van de goedkeuring van bestemmingsplannen – ook weer omgeven door overlegpraktijken – bijvoorbeeld ook de goedkeuring van de anticipatie door gemeenten en de vrijwel nooit gebruikte aanwijzingspraktijk. De provinciale taken hebben zo geresulteerd in een reeks van praktijken waarin provinciale medewerkers opereren. De medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het takenpakket van de ruimtelijke ordening maken deel uit van de afdeling Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting van de dienst Ruimte & Groen. De dienst omvat daarnaast de afdeling Landelijk Gebied waar de taken voor openluchtrecreatie, landschap, natuur, en landbouw zijn ondergebracht. De afdeling Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting bestaat uit de bureaus Planontwikkeling (20 medewerkers), Lokale Planologie

(25 medewerkers) en Realisatie Volkshuisvesting en Stads- en Dorpsvernieuwing (20 medewerkers). De ruimtelijke ordening in engere zin valt onder de eerste twee bureaus. Hier werken vooral ontwerpers, planologen, geografen, juristen en in toenemende mate milieukundigen. Deze disciplinaire achtergrond zorgt er voor dat de constructie van het Noorderkwartier als ruimtelijk gescheiden stad en land via het denken van de medewerkers in beleidspraktijken voortleeft.

Binnen het provinciale takenpakket voor de ruimtelijke ordening staat de praktijk van het opstellen van het streekplan (SP) centraal. De in het vorige hoofdstuk geschetste algemene geschiedenis van de ruimtelijke planning is terug te zien in de Noord-Hollandse streekplanning. De eerste streekplangebieden waren afgestemd op streken met een eigen karakter. Ondanks de vroege en voortdurende planactiviteiten in deze gebieden werd voor de Tweede Wereldoorlog geen streekplan goedgekeurd (Van Kesteren 1984; Postuma 1991a). Na de oorlog werd het gehele Noorderkwartier met streekplannen bedekt (Ten Velden 1986). De wettelijke taakomschrijving van deze plannen – het aangeven van de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling van het plangebied (WRO, art.4) – resulteerde tot het midden van de jaren zeventig in verschillende eindbeeldplannen. Deze plannen schetsten de gewenste toekomstige inrichting van het betreffende plangebied. Met het toenemende aantal beleidsmaatregelen raakte de streekplanning in de jaren zeventig verbonden met de behoefte om verschillende beslissingen te coördineren. Het leidde tot integrale streekplannen die de ontwikkeling van de provincie in al haar dimensies wilden beschrijven. De uitvoering van deze plannen bleek echter slecht (Mastop 1985; Versteden & Rensing 1991). Vanaf het einde van de jaren tachtig kwamen er daarom selectieve en uitvoeringsgerichte streekplannen. De zes overgebleven streekplangebieden werden bij elkaar gevoegd tot twee grote – Noord en Zuid. Het streekplan Noord-Holland Noord verscheen in 1995. Het volgt de grenzen van de oude noordelijke streekplannen en doorsnijdt hierdoor het Noorderkwartier. Het plan schetst de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid ten aanzien van het stedelijke en landelijke gebied afzonderlijk. De kern van dit beleid is dat de verstedelijking in drie stedelijke zones wordt geconcentreerd. In het landelijke gebied ligt de nadruk bij het versterken van de landbouw – bollenteelt – en bij de uitwerking van de provinciale Ecologische Hoofdstructuur. Het toeristisch-recreatief product wordt gepresenteerd als potentiële bron van werkgelegenheid. Naast deze speerpunten wordt het inrichtingsbeleid ten aanzien van verschillende sectoren beschreven. De uitvoering van het plan wordt bevorderd met gezamenlijke uitvoeringsprojecten met andere actoren.

Het streekplan Noord-Holland Noord schetst het Noorderkwartier als landelijk en stedelijk gebied (figuur 6.3). Het valt hierbij op dat het kaartmateriaal anders dan bij het PWP niet zozeer is gericht op het schetsen van de bestaande situatie maar dat het vooral een beeld biedt van het beleid. Zodoende schetst het streekplan de hoofdlijnen van de gewenste ontwikkeling van dit gebied. Het houdt hierbij rekening met de nationale nota ruimtelijke ordening, vormt mede de grondslag voor de toetsing van het gemeentelijke beleid en bespreekt de conse-

quenties voor verschillende andere beleidssectoren. Het plan biedt aldus een samenhangend beeld van de ontwikkeling van het stedelijk en landelijk Noorderkwartier. Het brengt zo eenheid in het optreden van de overheid ten aanzien van de ruimtelijke ordening. Ook hier is het tegelijkertijd echter overduidelijk dat de provincie een beperkt aantal eigen taken en bevoegdheden heeft in het beleidssysteem van de ruimtelijke ordening van Nederland. Het zwaartepunt van dit systeem ligt bij de gemeenten die eerder een grotere dan een kleinere beleidsruimte lijken te krijgen. Tegelijkertijd is de provincie niet verplicht in het streekplan het nationale beleid uit te werken. Wel wordt een groot aantal cruciale inrichtingsbeslissingen buiten het streekplan om in beleidssectoren genomen. Het streekplan biedt daarom in toenemende mate een beeld van het eigen beleid dat de provincie wil voeren. De streekplanning speelt in de provinciale praktijk een centralere rol dan het waterhuishoudingsplan dat de uitvoering van beheersmaatregelen en normstelling als belangrijke andere activiteiten naast zich weet. De ontwikkeling naar uitvoeringsgerichte projecten waarlangs de provincie steeds vaker tracht het eigen beleid te realiseren laat echter zien dat ook de praktijken waarmee het landelijke en stedelijke gebied van het Noorderkwartier wordt geordend volop in ontwikkeling zijn.

6.5 DE WERELD ALS VERSTOORD ECOSYSTEEM

Naast de praktijken van waterbeheer en ruimtelijke ordening zijn de laatste decennia praktijken van milieubeheer ontstaan. In het vorige hoofdstuk bleek dat het discours over de milieuproblematiek dat aan deze praktijken ten grondslag lag twee keer is veranderd. Tot de jaren zestig werden milieuproblemen gezien als plaatselijke fysieke problemen die lokaal kunnen worden aangepakt. In de jaren zeventig verschoof dit naar een definitie van milieuproblemen als fysieke problemen van water, bodem en lucht die de lokale schaal overstijgen en dus een bovenlokale oplossing vragen. In het Noorderkwartier werd hiermee bijvoorbeeld gewezen op de luchtverontreiniging door grote chemische bedrijven en kwamen verschillende gevallen van bodemverontreiniging aan het licht. Recente praktijken van het milieubeleid zijn het resultaat van een discours over het milieu als ecosysteem in evenwicht dat door de mens wordt verstoord. Dit uitgangspunt is vertaald in de in het vorige hoofdstuk genoemde ver-thema's die soorten milieuproblemen onder woorden brengen. Vanuit dit recente discours wordt het Noorderkwartier dus getypeerd als ecosysteem. Verschillende processen op verschillende schaalniveaus verstoren het evenwicht in dit ecosysteem. Naar gelang het ver-thema dat gekozen wordt verandert hierbij de constructie van het Noorderkwartier. Bij verdroging komt de relatie tussen het watersysteem, de watergebruikers en de gevoeligheid van functies voor verdroging in beeld. Deze problemen hebben een regionale schaal en doen zich vooral voor in de duinen en in het Waterland. Bij verzuring gaat het om de locatie van 'verzuurders', de depositie van verzurende stoffen en de gevoeligheid van gebieden. De problemen zijn gelokaliseerd in de duinen maar vormen onderdeel van een vervuiling op continentale schaal. Ieder milieuprobleem heeft een eigen schaal, impliceert andere grenzen en daarmee een andere constructie van het Noorder-

kwartier. Figuur 6.4 maakt tegelijkertijd duidelijk dat de effecten van deze problemen wel op plaatsen gelokaliseerd zijn.

Het ecosysteem van het Noorderkwartier is in de loop van eeuwen ontstaan. De mens maakt deel uit van dit systeem en heeft op de ontwikkeling met het eigen optreden altijd invloed gehad. De reikwijdte van deze invloed is de laatste anderhalve eeuw echter onvoorstelbaar toegenomen. In reactie op de hierdoor veroorzaakte milieuproblemen is de overheid sinds het einde van de jaren zestig steeds meer zelf als beheerder gaan optreden. Veranderingen in het ecosysteem en beheerspraktijken zijn hierbij in samenhang ontstaan – een proces dat in het vorige hoofdstuk voor geheel Nederland algemeen is geschetst. Verschillende verantwoordelijkheden bleken te zijn verdeeld over Rijk, provincies en gemeenten. Aan de basis van deze verdeling stond een groot aantal afzonderlijke compartimentsgerichte wetten. Er is zo een complex stelsel ontstaan met naar gelang het probleem verschillende taken en bevoegdheden. Bij de aanpak van de geluidhinder lag het zwaartepunt bijvoorbeeld bij de gemeenten terwijl de provincies veel verantwoordelijkheden kregen bij de aanpak van de luchtverontreiniging door de grote industrie. Met de komst van de integrale benadering van de milieuproblematiek aan de hand van de ver-thema's is in de loop van de jaren tachtig geconstateerd dat de aanpak van de milieuproblematiek alleen kan slagen als de verschillende betrokken partijen met hun eigen verantwoordelijkheden gezamenlijk optrekken. Dit had gevolgen voor de taakverdeling tussen partijen die bij het beheer van het Noorderkwartier als ecosysteem zijn betrokken. De provincie is één van deze partijen met eigen taken en verantwoordelijkheden.

Figuur 6.4 Het Noorderkwartier als verstoord ecosysteem: verzurings- en verdrogingsgebieden



Bron: PMP (1995: 28 en 59).

De provincie Noord-Holland heeft bij het beheer van het ecosysteem van het Noorderkwartier een divers takenpakket gekregen. De belangrijkste taken hebben betrekking op bodembescherming, bodemsanering, controle chemische afvalstoffen, regisseren afvalverwijdering en afvalstromen, aanpak luchtveront-

reiniging grote industrie, algemene planvorming en stiltegebieden (Provincie Noord-Holland 1993: bijlage 2). Om deze taken uit te voeren is een groot aantal praktijken ontworpen en ontstaan. Bij de aanpak van de luchtverontreiniging van grote bedrijven zijn bijvoorbeeld al aan het einde van de jaren zestig provinciale praktijken voor vergunningverlening ontstaan. Deze praktijken waren omgeven door overlegpraktijken, meetpraktijken en controlepraktijken (Siraa e.a. 1995: 262-264). De taak ten aanzien van de bodembescherming heeft geresulteerd in praktijken voor het aanwijzen van bodembeschermingsgebieden, vergunningverlening, controle en overleg. Elke taak van de provincie heeft zo geresulteerd in een reeks praktijken. In deze praktijken opereren provinciale medewerkers. Door de snelle ontwikkeling van het milieubeleid groeide dit aantal snel. De ontwikkeling resulteerde in drie afdelingen binnen de dienst Milieu & Water. De afdeling Algemeen Beleid en Coördinatie (90 medewerkers) omvat drie bureaus: Algemene Zaken, Handhaving en Milieutechnisch Onderzoek. De afdeling Lucht, Veiligheid & Geluid (55 medewerkers) is opgedeeld in drie clusters: Bedrijven, Geluid en Beleid. De afdeling Bodem & Afvalstoffen (100 medewerkers) tot slot bestaat uit vier bureaus: Bodembescherming, Bodemsanering, Afvalstoffenbeleidsvorming en Uitvoering Afvalstoffenbeleid. Elk van deze clusters en bureaus beheert delen van het provinciale takenpakket. De disciplinaire achtergrond van de medewerkers verschilt per afdeling. In hoofdzaak zijn hier juristen, technici en bestuurders werkzaam. De medewerkers brengen vanuit hun disciplinaire invalshoek in verschillende praktijken de constructie van het Noorderkwartier als verstoord ecosysteem tot uitdrukking en houden die in stand.

De praktijk van het opstellen van het provinciale milieubeleidsplan (PMP) heeft binnen dit kort getypeerde stelsel van provinciale praktijken een steeds belangrijker rol gekregen. Het biedt de mogelijkheid om de verschillende taken van de provinciale overheid naast elkaar te plaatsen en binnen het milieubeleid als geheel te positioneren. Het plan sluit zo aan bij de in het vorige hoofdstuk geschetste algemene ontwikkeling naar een integraal milieubeleid. Het provinciale milieubeleidsplan kreeg hiertoe volgens artikel 4.9 van de Wet Milieubeheer als taak om met het oog op de bescherming van het milieu richting te geven aan beslissingen in de eerstvolgende vier jaar van het provinciaal bestuur en van bestuursorganen waaraan de provinciale bevoegdheden gedelegeerd zijn. Bij het opstellen van het jaarlijks milieuprogramma en de milieuverordening en bij het afgeven van milieuvergunningen moet de provincie rekening houden met het PMP. Voorafgaande aan deze regeling bestond binnen het milieubeleid reeds een groot aantal plannen met een sectorale invalshoek. Bovendien was er een aantal integrale plannen dat – anticiperend op de wettelijke regeling van de planning van het milieubeleid – in de loop van de jaren tachtig was opgesteld. In lijn met deze algemene ontwikkeling werd in de provincie Noord-Holland in 1981 één van de eerste provinciale milieubeleidsplannen opgesteld (Drupsteen 1982). Het plan bracht het provinciale beleid ten aanzien van verschillende sectoren bij elkaar. In 1990 verscheen onder de titel *Van Saneren naar Beheren* het tweede PMP. Dit zeer dikke plan kwam in het kielzog van het Nationaal Milieubeleids-

plan (NMP) tot stand. De in dit NMP aan de hand van de ver-thema's verwoorde integrale aanpak komt terug in het PMP. Daarnaast wordt het oude compartimentenbeleid gecontinueerd. Verder bevat het plan een uitwerking van het milieubeleid voor een aantal gebieden. Met dit gebiedsgerichte beleid geeft de provincie een eigen regionale uitwerking aan het nationale beleid. Verder bespreekt het plan milieuaspecten van andere beleidsvelden, instrumenten, handhaving en middelen. Het plan werd in 1995 uitgewerkt in het derde PMP onder de titel *Werk in Uitvoering*.

Het PMP schetst het Noorderkwartier als verstoord ecosysteem. Het plaatst de maatregelen van de verschillende partijen die bij het beheer van dit systeem zijn betrokken met ver-thema's en een gebiedenaanpak in samenhang. Het plan geeft zo op regionale schaal aan hoe de milieuproblemen in het Noorderkwartier kunnen worden opgelost. Het houdt rekening met het Nationaal Milieubeleidsplan en gaat uitgebreid in op de consequenties voor verschillende doelgroepen. Bovendien plaatst het de diverse activiteiten van de verschillende provinciale bureaus naast elkaar. Het PMP bevordert zo een gezamenlijke aanpak van milieuproblemen. Het brengt het idee van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van verschillende partijen voor de aanpak van de milieuproblematiek tot uitdrukking. Tegelijkertijd wordt echter duidelijk dat de provincie eigen taken heeft en behoudt die per milieuprobleem verschillen. De provinciale positionering en de daaruit afgeleide taken verschilt bovendien van de andere beleidsvelden. Het karakter van het PMP verschilt dan ook van de andere provinciale plannen. Het plan is sterk uitvoeringsgericht, functioneert tussen verschillende milieunormen en is direct gerelateerd aan het nationale milieubeleidsplan. Dit verschilt bijvoorbeeld sterk van de decentrale opzet van de ruimtelijke planning. De rol van de provincie binnen de praktijken van het milieubeleid en de functie van planning is dus anders omdat de praktijken van het gehele milieubeleid anders functioneren. In dat verband valt op dat naast pogingen om een integraal milieubeleid te realiseren ook wordt bepleit om het diverse beleid ten aanzien van de omgeving meer op één lijn te brengen. Verschillende integrale projecten voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer – de zogeheten ROM-projecten – bieden hiervoor als nieuwe praktijken voor specifieke gebieden een concrete aanzet (Cornelissen e.a. 1991; Glasbergen & Driessen 1993). Het debat over de wijziging van de provinciale omgevingsplanning biedt een ander voorbeeld van dergelijke pleidooien.

6.6 OMGEVINGSPLANNING IN DE LITERATUUR

De voorgaande paragrafen laten zien dat bij de provincie Noord-Holland door de institutionalisering van discoursen beleidspraktijken zijn ontstaan. Deze provinciale praktijken vormen samen met andere praktijken beleidsvelden. Binnen beleidsvelden wordt de werkelijkheid verschillend geconstrueerd. Er zijn specifieke partijen betrokken die op bepaalde aspecten letten en specifieke gebiedsindelingen zien. Beleidspraktijken hebben zo een eigen ruimtelijkheid. De provincies hebben vanuit de verschillende werkelijkheidsconstructies ook een ver-

schillende rol gekregen. Die rol is uitgewerkt in een divers takenpakket. Bij de uitvoering van deze taken spelen strategische plannen een belangrijke rol. Het karakter van deze plannen verschilt per beleidsveld echter sterk. De eigenheid van beleidspraktijken is aan de hand van drie beleidsvelden in het Noorderkwartier kort geschetst. Op vergelijkbare wijze worden ook andere gebieden geconstrueerd. Bovendien bestaan buiten de drie besproken beleidsvelden vele andere praktijken waarin een constructie van de werkelijkheid is geïnstitutionaliseerd. In de loop van de jaren zestig werd middels het begrip *verkokering* geconstateerd dat deze verschillen het oplossen van problemen bemoeilijken. In lijn met die algemene constatering valt het recente debat over de eenheid van het *omgevingsbeleid* in de wetenschappelijke literatuur en de provinciale praktijk op.

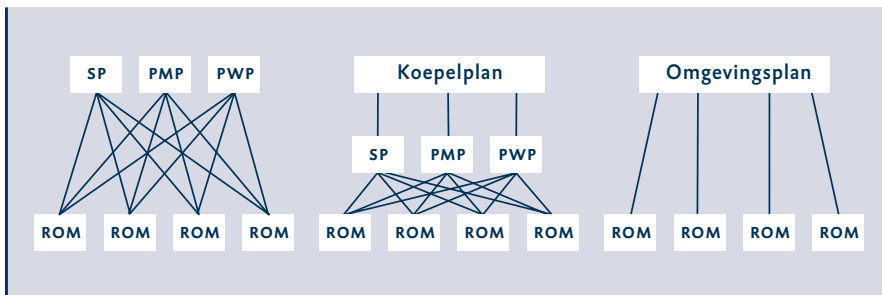
De wetenschappelijke aandacht voor de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid komt tot uitdrukking in verschillende publicaties.⁷ Naast bestuurlijk-juridische teksten (Glasbergen 1986; Naaijkens 1987; De Gier 1989; Kuijpers & Glasbergen 1990; Haccoû & Veelenturf 1991; De Gier 1994) en bestuurskundig onderzoek (Pouwels 1993) wordt vooral binnen de planologie (Voogd 1994; Wissink & Lingbeek 1995; Kreukels 1995; Paauw & De Roo 1996; Voogd 1996; Schwartz 1997) en milieukunde (Driessen 1995; Glasbergen 1996; Bouwer 1997) aandacht besteed aan dit onderwerp. Verder hebben beleidsmedewerkers bijdragen geschreven in planologische tijdschriften (Licher 1995; Rensing & Bakker 1995). Ook is er opdrachtonderzoek naar dit onderwerp verricht (Vegt e.a. 1990; Kwakernaak 1995; Janssens & Bouwer 1996; Buysman e.a. 1997). Twee studiedagen (NIROV 1994; Schwartz & Voogd 1997) onderstrepen de belangstelling.

Bij de wettelijke regeling van de planningstelsels voor milieu en water heeft de wetgever de relaties tussen waterbeleid, milieubeleid en ruimtelijke ordening expliciet besproken. De discussie spitste zich toe op de verschillende strategische plannen. De wetgever constateerde dat een strikte afbakening van beleidsterreinen onmogelijk en ongewenst is. Een zekere overlap is dus acceptabel.⁸ Wel is geregeld dat de vaststelling van een plan van het ene beleidsveld kan worden gebruikt om gewijzigde inzichten op andere beleidsterreinen tot uitdrukking te brengen – het zogenaamde *haasje-over-springen* (Glasbergen 1986; RARO 1987: 17-20; De Gier 1989). Deze regeling heeft de belangstelling voor de samenhang van provinciale beleidspraktijken niet gestild. Het begin van het debat over provinciale omgevingsplanning ligt dan ook bij de wettelijke regeling van de planningstelsels voor milieu en water. Naaijkens (1987) gaat als eerste in op de verhouding tussen de strategische provinciale plannen. Hij stelt hierbij de ‘haasje-over-constructie’ centraal en geeft een aantal adviezen om het ‘haasje-over-springen’ succesvol te laten verlopen. Het begrip *omgevingsbeleid* komt in deze publicatie nog niet voor. Aan het einde van de jaren tachtig neemt de kritiek op deze afstemmingsconstructie toe (Glasbergen 1986; De Gier 1989). Kuijpers & Glasbergen (1990: 116) vatten hun twijfels samen onder twee punten. In de eerste plaats zou de methode ook betrekking moeten hebben op andere beleidsterreinen zoals de openbare watervoorziening, het natuur- en landschapsbehoud en

de landinrichting. In de tweede plaats blijven de verschillende planningstelsel bestaan met afzonderlijke organisaties die eigen doelstellingen, procedures en uitvoeringsorganisaties hebben. Kuijpers & Glasbergen (ibid: 119) wijzen de afzonderlijke planningstelsels daarom af. Ze menen dat de planning van de grote wateren en de gebiedsgerichte projecten op de noodzaak van een stelsel van integrale omgevingsplanning wijzen.

In lijn met Kuijpers & Glasbergen ligt de aandacht in de literatuur sinds het einde van de jaren tachtig bij alternatieven voor het ‘haasje-over-springen’. Haccoû & Veelenturf (1991) plaatsen verschillende mogelijkheden op een rij en geven voor- en nadelen aan. Hierbij wordt een integraal omgevingsplan als één van de opties genoemd. Het voordeel van een omgevingsplan is in hun ogen dat de kans op afstemming maximaal zal zijn, dat er een grote afstemmingsdwang ontstaat waardoor competentiegeschillen zullen moeten worden opgelost, dat er een heldere procedure ontstaat met minder plannen en met maximale duidelijkheid naar derden. Nadelen zijn dat zo’n plan breed en complex zal zijn, dat bestaande planningculturen moeten worden doorbroken, dat de wettelijke status van de bestaande plannen moet worden aangepast, dat het planningproces langdurig zal zijn en moeilijk beheersbaar en dat het plan star en weinig flexibel zal zijn. Na bestudering van de andere mogelijkheden is hun conclusie dat een wederzijdse versterking van ruimtelijk beleid, milieubeleid en waterbeleid een andere planningmethodiek vergt. Haccoû & Veelenturf (1991: 529) benadrukken dat het accent hierbij echter op het operationele niveau moet liggen. Het is niet wenselijk een omgevingsplan op te stellen. In plaats daarvan constateren ze dat een koepelplan als aanvulling op integrale uitwerkingsplannen nuttig kan zijn. Ook Vegt e.a. (1990) plaatsen afstemmingsmodellen naast elkaar. Zij constateren dat een gezamenlijke beleidsvoorbereiding en -uitvoering noodzakelijk is geworden en pleiten voor een integrale gebiedsgerichte benadering. Zo’n benadering kan op drie manieren worden bereikt: door gelijktijdige aanpassingsbesluiten, door integrale uitwerkingsplannen en door een omgevingsplan. De auteurs spreken geen voorkeur uit.

Figuur 6.5 Drie afstemmingsmodellen



Vgl. Driessen (1995: 19).

In het verlengde van deze teksten verschijnt sinds 1990 een groot aantal publicaties over de afstemming van het omgevingsbeleid. Een aantal teksten is hierbij

vooral inventariserend en geeft een beeld van de ontwikkelingen in verschillende provincies (Kwakernaak 1995; Licher 1995; Wissink & Lingbeek 1995; Rensing & Bakker 1995). Hierbij wordt duidelijk dat in een aantal provincies is besloten een omgevingsplan op te stellen. Ook in andere teksten krijgt dit omgevingsplan steeds meer aandacht. De Gier (1994) stelt de juridische mogelijkheid van het omgevingsplan centraal. Hij komt hierbij tot de gezien de algemene tendens in de literatuur opvallende conclusie dat een werkelijke beleidsintegratie op provinciaal niveau gezien de stand van de wetgeving niet mogelijk is (ibid: 30). Naar zijn mening is een gelijktijdig voorbereiden van de drie strategische plannen een afdoende oplossing om te komen tot een voldoende samenhangend omgevingsbeleid. In de loop van de jaren negentig is verder een groot aantal bijdragen aan het debat over provinciale omgevingsplanning in de literatuur verschenen dat opvallend gelijkgestemd is (Voogd 1994 en 1996; Driessen 1995; Janssens & Bouwer 1996; Paauw & De Roo 1996; Glasbergen 1996; Schwartz 1997). Er wordt instemmend gekeken naar pogingen een samenhangend omgevingsbeleid vorm te geven. Dit beleid heeft immers betrekking op één en hetzelfde gebied. De obstakels voor zo'n integraal beleid krijgen veel aandacht. Als alternatief voor het 'haasje-over-springen' worden vooral twee afstemmingsmodellen onderscheiden – het integrale omgevingsplan en het koepelplan (figuur 6.5). De mogelijkheid en wenselijkheid van het integrale plan staan in de teksten centraal.

De bijdrage van Glasbergen (1996) is hier zeer uitgesproken. Hij pleit voor een integratie van de planningstelsels van het omgevingsbeleid opdat "de mogelijkheid om overtuigend strategisch te kunnen sturen" wordt hersteld (ibid: 294). Glasbergen richt zich hiermee op de in zijn ogen gebrekkige resultaten van de discussie over het ruimtelijk planningstelsel die de Rijksplanologische Dienst onder de titel *Planningstelsel in Bestuurlijk Perspectief* voerde. Tegenover de volgens Glasbergen door velen gedeelde kritiek op het planningstelsel staat de onterechte overtuiging bij de Rijksplanologische Dienst dat fundamentele aanpassingen onnodig zijn. Glasbergen constateert in navolging van Spit (1995) dat geleidelijk aan twee werelden zijn ontstaan – de wereld van de formele planvorming in de planningstelsels van het omgevingsbeleid en de wereld van de diagonale projecten. De ontwikkeling van dit diagonale beleid is in zijn ogen de logische consequentie van de toegenomen complexiteit van omgevingsproblematiek en van het omgevingsbeleid. Het probleem is dat het ruimtelijke planningstelsel minder goed functioneert als middel voor visievorming en integratie. Door dit gebrekkige sturende vermogen worden te veel diagonale projecten aangewezen. Om de slagvaardigheid van het 'omgevingsbeleid' te herstellen bepleit Glasbergen dat de vier betrokken planningstelsels worden geïntegreerd. In de resulterende omgevingsplannen zullen vervolgens gebieden moeten worden geselecteerd waarin volgens een 'diagonale aanpak' uitvoeringsprojecten worden gerealiseerd. Zodoende wordt een overschot aan projecten voorkomen en kunnen planners zich beter richten op de oplossing van problemen.

Een van de bovengenoemd bijdragen afwijkend geluid is te vinden in het afscheidscollege van Bouwer (1997). Bouwer stelt in dit college onder de titel *Van*

Milieubeleid naar Omgevingsbeleid? de vraag wat de positie van het milieubelang zal zijn in een geïntegreerd omgevingsbeleid. Hij benadrukt ten eerste dat het bestaan van verschillen tussen beleidsvelden een algemeen probleem is. De belangrijkste reden om bij het omgevingsbeleid naar mogelijkheden voor afstemming te kijken is het gegeven dat “in een ecologisch-ruimtelijk dermate verweven wereld (...) beleidsterreinen niet meer onafhankelijk van elkaar [kunnen] opereren. Als ze dat desondanks proberen, zullen ze elkaar steeds meer dwars zitten, met alle maatschappelijke en ecologische nadelen van dien” (Bouwer 1997: 11). Aandacht voor de samenhang van het omgevingsbeleid is daarom in Bouwers ogen zeker gerechtvaardigd en de afstemming met de ruimtelijke ordening verdient vanuit heldere milieu- en natuurvoorwaarden alle aandacht. Dat betekent echter niet dat het milieubeleid in een geïntegreerd omgevingsbeleid moet opgaan. Het milieubelang zal dan naar Bouwers mening aan het kortste eind trekken. Het milieu is er daarom bij gebaat dat een relatief zelfstandig milieubeleid blijft bestaan. “Anders wordt het milieubeleid de verliezende partij in een integraal omgevingsbeleid dat feitelijk als doel heeft een ruimtelijke inrichting die op zogenaamde economische groei is gefundeerd, met alle negatieve gevolgen voor de milieu- en natuurkwaliteit en leefbaarheid” (ibid: 24).

Kreukels (1995) plaatst net als Bouwer vraagtekens bij de wenselijkheid van een omgevingsplan. Hij benadert het debat vanuit de ervaringen met planmatig overheidsoptreden in de jaren zestig en zeventig en de integrale streekplanning in het bijzonder. Naar zijn mening ging achter die planning de overtuiging schuil dat de ruimtelijke ordening vanzelf de positie toekomt van omvattende en op de lange termijn gerichte beleidsafstemming. Met de opkomst van het sectorbeleid en de milieubeleidsplannen is de facet-sector indeling echter aangetast. Kreukels meent dat dezelfde veronderstelling desalniettemin ook tot uitdrukking komt in pleidooien voor een omgevingsplan. Met één omgevingsplan streeft men een plan na “waarin economische, sociale en andere facetten via het ruimtelijk procedure-systeem tot gelding worden gebracht” (ibid: 61). Op korte termijn lukt het met de ROM-projecten nog om ruimtelijk relevante beleidsvelden aan de ruimtelijke planning te binden. Op de lange termijn wordt dit echter een minpunt: “de ruimtelijke planning en ook het ruimere geheel van omgevingsbeleid komt meer op zich te staan en raakt relatief los en geïsoleerd van het kernbeleid van economie en sociaal beleid” (ibid: 60). Kreukels bekritiseert daarom een benadering die zich verbindt met ruimtelijk relevante beleidssectoren als volkshuisvesting en milieubeheer. In plaats daarvan bepleit hij een toenadering met beleidsterreinen als economie & infrastructuur en cultuur & kunst. Bovendien pleit hij voor een planning op meer fronten binnen en buiten de overheid in plaats van een overheidsgebonden ruimtelijke planning. Daarbij zouden meer verbindingen met maatschappelijke initiatieven moeten worden gezocht. Kreukels werkt deze stellingen in de bijdrage helaas niet uit.

Dit overzicht laat zien dat het debat over de afstemming van het provinciale omgevingsbeleid aan het einde van de jaren tachtig begon. Aanleiding was de wettelijke regeling van planningstelsels voor milieu en water. In reactie werd in de lite-

ratuur geconstateerd dat het verschillende beleid betrekking heeft op één en hetzelfde object – de fysieke omgeving. Het beleid moet daarom eenheid hebben. Vanuit die constatering ontstond in de literatuur aandacht voor beleidsafstemming. De aandacht spitste zich toe op de relaties tussen de verschillende strategische plannen. Men wil die afstemmen, onderzoekt hoe dit zou kunnen, bekijkt wat er in de verschillende provincies gebeurt en benadrukt waarom dit belangrijk is. In de bijdragen worden opvallend genoeg nauwelijks verbanden gelegd met vergelijkbare problemen bij Rijk en gemeenten. Er overheerst een positieve houding ten aanzien van de mogelijkheden van beleidsafstemming. Het provinciale omgevingsplan spreekt hierbij als oplossing sterk tot de verbeelding. De bijdrage van Glasbergen is wat dat betreft karakteristiek. Voor de problemen van omgevingsplanning – bijvoorbeeld een grote complexiteit – is zeker gezien de slechte provinciale ervaringen uit de jaren zeventig met integrale streekplannen opvallend weinig aandacht. Ook de autonome dynamiek van de maatschappelijke praktijken die men tracht te beïnvloeden wordt nauwelijks besproken. De overtuiging overheerst dat met één duidelijk plan – koepelplan of omgevingsplan – de interne samenhang van bestaande beleidspraktijken kan worden vergroot, dat met zo'n plan het opereren van verschillende diensten op elkaar kan worden afgestemd en dat zodoende de beleidsuitvoering kan worden verbeterd. De aandacht is dus sterk op het interne functioneren van de provinciale overheid gericht. De literatuur heeft een organisatorische invalshoek. Met name de bijdragen van Bouwer en Kreukels vormen een uitzondering op deze algemene typering. Hun argumenten spelen in het debat in de wetenschappelijke literatuur en de provinciale praktijk echter een bijrol.

6.7 OMGEVINGSPLANNING IN DE PROVINCIES

Het debat over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid in de wetenschappelijke literatuur kwam met de instelling van de planningstelsels voor milieubeleid en waterbeheer aan het einde van de jaren tachtig op gang. In de provinciale praktijk bestond op dat moment vanzelfsprekend aandacht voor de relaties tussen verschillende beleidsvelden. De energie was oorspronkelijk echter vooral gericht op de nieuwe verplichting uit de Wet Milieubeheer en de Wet op de Waterhuishouding om plannen voor milieubeheer en waterhuishouding op te stellen. Een inventarisatie in het midden van de jaren negentig liet zien dat in navolging van de vaststelling van deze plannen de eenheid van het beleid en de strategische plannen in het bijzonder ook in de praktijk steeds meer aandacht kreeg (Wissink & Lingbeek 1995; Wissink 1998).⁹ De aandacht was in een groot aantal provincies impliciet of expliciet verbonden met discussie over de kerntaken van de provinciale overheid die aan het begin van de jaren negentig in alle hevigheid was losgebrand (Siepel 1998). In reactie werd met een verwijzing naar de ROM-projecten geconstateerd dat het omgevingsbeleid bij uitstek tot het provinciale takenpakket behoort en ook mogelijkheden biedt voor provincies om zich te profileren. De verkokerde opzet van beleidsterreinen bemoeilijkte dit echter. Bij het oplossen van regionale problemen waren provinciale beleidsdiensten gedwongen steeds vaker gezamenlijk op te trekken. Deze samenwerking

verliep echter vaak moeizaam. Het grote aantal provinciale plannen was voor de naar duidelijkheid en daadkracht zoekende provincies een probleem. Over het wettelijke ‘haasje-over-springen’ om plannen op elkaar af te stemmen bestond ontevredenheid. Om deze redenen groeide de aandacht voor de eenheid van het omgevingsbeleid.

De discussie over de eenheid van het omgevingsbeleid begon in de provincies Noord-Holland en Gelderland. Hier werd begin jaren negentig tot maatregelen besloten. In 1997 had de discussie zich over de meeste andere provincies verspreid (Wissink 1998). De consequenties die in de grotendeels uniform geregelde Nederlandse provinciale praktijk – alleen het waterbeheer bleek regionaal te verschillen – werden verbonden aan de geconstateerde gescheiden werelden van de beleidsvelden verschilden echter. De maatregelen zijn in tabel 6.1 op een rij gezet. De twee linkerkolommen van de tabel komen overeen met het overzicht uit 1997 (ibid: 72). Sindsdien blijkt hierin geen verandering te zijn opgetreden. De gedachtevorming over de wenselijkheid van koepelplannen en integrale omgevingsplannen heeft zich – zoals uit de twee rechterkolommen van de tabel blijkt – sindsdien echter wel ontwikkeld. De linkerkant van tabel 6.1 laat zien dat in alle provincies gebiedsgerichte projecten plaatsvinden. Dit was al in 1997 het geval. Bij de keuze voor deze projecten werd en wordt zonder uitzondering verwezen naar de successen van het ROM-beleid. De tweede kolom in de tabel laat zien dat bij veel provincies tegelijkertijd de planprocedures van verschillende strategische plannen gelijk werden getrokken (figuur 6.5, Model I). Streekplan, milieubeleidsplan en waterhuishoudingsplan werden in samenhang voorbereid en vervolgens gelijktijdig door Provinciale Staten behandeld. Daarmee kon worden voorkomen dat plannen met de ‘haasje-over-methode’ moesten worden aangepast. In de meeste provincies werd aangegeven dat de verschillende herzieningstermijnen van de drie plannen hierbij voor problemen zorgen. Een ander probleem was dat de streekplangebieden in verschillende provincies niet overeenkomen met de schaal van de andere provinciedekkende plannen. Door de schaalvergroting van streekplangebieden verdwijnt dit probleem echter langzaam.

Met de synchronisatie van de planprocedures en met de afstemming van de planuitvoering blijven afzonderlijke plannen en werkwijzen binnen de beleidsdiensten bestaan. Deze keuzen werden daarom vaak beschreven als tussenstap op weg naar verdergaande integratie. De rechterhelft van tabel 6.1 laat zien dat in vrijwel alle provincies op termijn een gezamenlijk plan – een gezamenlijk koepelplan dat aan de afzonderlijke strategische plannen vooraf gaat dan wel een integraal omgevingsplan – wordt overwogen. In 1997 bleek dat Groningen, Drenthe, Noord-Holland en Flevoland hadden besloten tot het opstellen van een integraal omgevingsplan (figuur 6.5, Model III). Alleen Gelderland had een koepelplan opgesteld (figuur 6.5, Model II). In een groot aantal provincies waar men zich nog beraadde over mogelijke aanpassingen van het planningstelsel – Overijssel, Utrecht, Zeeland en Noord-Brabant – werd het koepelplan als optie genoemd. Hier was men minder enthousiast over het opstellen van een omgevings-

plan. Overigens werd in Noord-Holland onderkend dat het opstellen van een omgevingsplan vooralsnog wellicht om praktische redenen niet zou lukken. In dat geval kon het opstellen van een gezamenlijk koepelplan als terugvaloptie worden gebruikt. Zoals uit tabel 6.1 blijkt hebben de discussies in de verschillende provincies zich sinds deze stand van zaken uit 1997 verder ontwikkeld. Bijlage II geeft een beeld van deze ontwikkeling van de debatten in de provincies. In Overijssel, Zeeland en Utrecht is inderdaad tot het opstellen van een koepelplan besloten. In Limburg is gekozen voor een omvattend omgevingsplan. Zuid-Holland stelt een gezamenlijk milieu- en waterhuishoudingsplan op. In de provincie Noord-Holland is besloten vooralsnog alleen een koepelplan op te stellen. Tot slot werd Drenthe eind 1998 de eerste provincie met een vastgesteld integraal omgeving.

Tabel 6.1 **Overzicht afstemmingswijzen provincies**

	afstemming in projecten	synchrone planprocedures (Model I)	koepelplan (Model II)	omgevingsplan (Model III)
Drenthe	•			•
Flevoland	•	•*		•
Friesland	•		○	○
Gelderland	•	•	•	
Groningen	•	•		•
Limburg	•	•		•
Noord-Brabant	•	•	○	
Noord-Holland	•	•	•	
Overijssel	•		•	
Utrecht	•		•	
Zeeland	•		•	
Zuid-Holland	•	•*		•*

- Afstemmingswijze gekozen
- Afstemmingswijze wordt voor de toekomst overwogen
- * Betreft alleen milieubeleidsplan en waterhuishoudingsplan.

Het overzicht maakt duidelijk dat de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid inmiddels in alle Nederlandse provincies ter discussie staat. Ook blijkt dat in deze discussie in de provincies verschillende beslissingen zijn genomen. Meer nog dan deze verschillen valt echter op dat de provinciale debatten en de argumenten die daarin worden gebruikt een vergelijkbare invalshoek hebben (Bijlage II). Steeds begint de discussie bij de constatering dat er op diverse beleidsvelden weliswaar veel verschillende provinciale regelingen zijn maar dat dit diverse beleid zich uiteindelijk op dezelfde gebieden richt. Het beleid valt daarom gezamenlijk onder het 'omgevingsbeleid' en moet ook in samenhang worden bekeken. Met een verwijzing naar de successen van de ROM-projecten wordt dus uitdrukkelijk voor een gebiedsgerichte invalshoek gekozen. Bovendien wordt benadrukt dat de omgevingsproblemen zich vooral op een regionale schaal voordoen

en derhalve bij uitstek tot het provinciale takenpakket behoren. Zo wordt al dan niet expliciet verwezen naar het in paragraaf 6.1 gememoreerde provinciale kern-takendebat. Het omgevingsbeleid wordt in ieder geval tot die kerntaken gerekend en biedt een goede gelegenheid aan de provincies om het belang van dit intermediaire bestuursniveau te verduidelijken. Vanuit deze gedachtegang wordt in de provincies gediscussieerd over de problemen van de huidige organisatie van het omgevingsbeleid.

In de verschillende provinciale debatten komen opvallend genoeg steeds dezelfde argumenten ter sprake. Steeds wordt geklaagd over het grote aantal plannen, over de verschillende werkwijzen binnen de provinciale diensten en over de onduidelijkheid van het provinciale beleid. Deze gefragmenteerde organisatie van de beleidsinstrumenten staat een effectief beleid in de weg – zo wordt geconstateerd. Het provinciale beleid moet derhalve anders worden georganiseerd. Vooral de provinciale plannen krijgen veel aandacht. Deze plannen worden opgevat als instrumenten in handen van de provincies. Het valt hierbij op dat de gebrekkige afstemming tussen de plannen alleen in de provincie Gelderland tot concrete afstemmingsproblemen heeft geleid. Desalniettemin wordt benadrukt dat een betere afstemming van de plannen de duidelijkheid en de effectiviteit van het provinciale beleid kan verbeteren. Ook wordt het beter mogelijk om prioriteiten te stellen. Daarom wordt voor koepelplannen of omvattende omgevingsplannen gepleit. Vaak wordt ook het andere provinciale beleid met een ruimtelijke invalshoek bij deze discussie betrokken. Over de mogelijkheden van omvattende planning is men opvallend positief. De provinciale debatten gaan dus over het oplossen van omgevingsproblemen en omvattende plannen – in welke vorm dan ook – worden naar voren geschoven als instrument om de aanpak van deze problemen te verbeteren. Evenals het debat in de literatuur wordt het provinciale debat in de praktijk dus gedomineerd door een organisatorische blik. Net als in de literatuur wordt niet verwezen naar de debatten bij Rijk en gemeenten en bestaat opvallend weinig aandacht voor de veranderingen van maatschappelijke praktijken die men wil beïnvloeden. Met die conclusie zijn de kenmerken van het debat over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid getypeerd.

6.8 KARAKTERISTIEKEN VAN HET DEBAT

In de loop van de twintigste eeuw heeft de organiserende overheid in reactie op de signalering van maatschappelijke problemen steeds gereageerd met nieuwe beleidspraktijken. Zo is ook de bemoeienis van de overheid met de omgeving sterk gegroeid. Aan de hand van het Hollands Noorderkwartier is verduidelijkt dat dit binnen de provincies heeft geleid tot diverse praktijken waarin vanuit een eigen beeld van het beleidsobject en een eigen beleidscultuur in een eigen netwerk problemen worden geconstrueerd en opgelost. De provinciale overheid neemt in de verschillende beleidsvelden steeds andere posities in. De beleidspraktijken hebben echter betrekking op dezelfde gebieden – in dit geval het Noorderkwartier – en kunnen elkaar in de weg staan. Vanuit die richtinggevende

constatering ontstond eerst in de literatuur en later in de provinciale praktijk een debat over de relaties tussen ruimtelijke ordening, milieubeleid, waterbeleid en ander 'ruimtelijk relevant' beleid. Dat debat strekt zich inmiddels over alle provincies uit. De discussie spitst zich toe op de relaties tussen verschillende plannen. De term *omgevingsbeleid* is richtinggevend. Aan de basis van de aandacht voor dit omgevingsbeleid staat in veel provincies het kerntakendebat dat aan het begin van de jaren negentig werd gevoerd. Met een verwijzing naar de ROM-projecten wordt geconstateerd dat de omgevingsproblematiek zich op de regionale schaal manifesteert en daar dus moet worden aangepakt. Dit biedt tegelijkertijd de mogelijkheid aan provincies om zich te profileren. Het grote aantal plannen belemmert dit echter - zo wordt geconstateerd. Door de verkokerde opzet is de samenwerking tussen beleidsdiensten onvoldoende. Het wettelijke 'haasje-over-springen' functioneert bovendien niet goed. Beleidsvelden versterken elkaar hierdoor onvoldoende. Om deze redenen wordt bepleit omgevingsplannen - als omvattend strategisch plan of als koepelplan - op te stellen.

Als de argumentatie voor omgevingsplanning wordt bekeken dan valt op dat deze argumentatie wordt beheerst door pogingen om beleidsinstrumenten te veranderen waardoor het functioneren van het overheidsoptreden verbetert. De aandacht is sterk op de relaties tussen beleidspraktijken binnen het politieke systeem en ook nog binnen de provinciale overheid gericht. De mogelijkheden om hiertussen eenheid te creëren staan centraal. Vergelijkbare discussie buiten de provincies krijgen in het debat geen aandacht. Steeds gaat het over het verschillende optreden van provinciale beleidsmedewerkers van beleidsdiensten, hun verschillende 'talen' en eigen 'culturen'. Plannen worden gezien als instrumenten van de overheid van waaruit in een externe omgeving wordt ingegrepen. De ontwikkeling van praktijken in deze omgeving krijgt echter geen aandacht. De mogelijkheid dat veranderingen in deze omgeving een oorzaak zijn van de afstemmingsproblemen wordt niet besproken. De problematiek van de omgevingsplanning wordt met andere woorden in de praktijk als een organisatorisch probleem gedefinieerd en de oplossingen worden vanuit een organisatorische blik beargumenteerd. Die argumentaties zijn vooral op het interne functioneren van de provinciale overheid gericht. Deze organisatorische invalshoek overheerst ook in de literatuur. Uitzonderingen zijn hier Kreukels en Bouwer. De argumentatie heeft in het algemeen echter een organisatorische invalshoek. De mogelijke tekortkomingen van de organiserende overheid in de huidige pluriforme en dynamische maatschappij krijgen geen aandacht. Belangrijke onderwerpen uit het argumentatieschema uit paragraaf 3.9 worden zo niet besproken.

Ik concludeer dat het debat over provinciale omgevingsplanning eenzijdig is. Het wordt gevoerd vanuit een organisatorische invalshoek. Een groot aantal relevante vragen over de politieke effecten van het debat wordt daardoor gesteld noch beantwoord. Bovendien blijkt binnen de bestuurstechnisch georiënteerde bijdragen een aantal oude lessen over omvattende planning te worden genegeerd. Dat is zeker opvallend aangezien deze lessen mede het resultaat zijn van de ervaringen met integrale streekplanning in de jaren zeventig. Het maakt het debat over

provinciale omgevingsplanning een intrigerend debat. Kennelijk is de wens bij de provincies tot een omvattende gebiedsplanning zeer duurzaam. Ik commentarieer in het volgende hoofdstuk de manier waarop die wens in het debat over provinciale omgevingsplanning wordt onderbouwd. Daarbij wordt vanzelfsprekend onderkend dat de afstemmingsproblematiek in de beleidspraktijk een concreet probleem waarmee managers dagelijks worden geconfronteerd. Dit probleem verdient dan ook wel degelijk aandacht. De vormgeving van het beleidsinstrumentarium moet hierbij natuurlijk ook worden bekeken. Ik bekritiseer echter die benaderingen die de institutionele inbedding van beleidspraktijken en de relatie met maatschappelijke praktijken niet bij het debat betrekken. De politieke effecten van klaarblijkelijk bestuurstechnische redenties worden dan namelijk verhuld. In het debat moet daarom expliciet aandacht worden besteed aan de beperkingen van de organiserende overheid in de huidige maatschappij. Ik wil aan de hand van het debat over provinciale omgevingsplanning verduidelijken hoe zo'n afdoende argumentatie mogelijk is. Daarmee is de inzet van het volgende hoofdstuk bepaald.

NOTEN

- 1 Zie voor een overzicht van de ontwikkeling en de taken van de provincie: Van der Pot e.a. (1995: 603-622), Modderkolk & Van de Riet (1990) en Raadschelders & Verstedes (1993).
- 2 Ondanks de uniforme regeling verschilt de ontwikkeling van het ambtelijk apparaat per provincie. Ik schets aan de hand van Raadschelders & Verstedes (1993: 23-31) de hoofdlijnen.
- 3 In de provincie Zuid-Holland werd in 1875 de eerste provinciale waterstaatsdienst opgericht. In 1882 volgden de meeste andere provincies (Raadschelders & Verstedes 1993: 23).
- 4 Het onderzoek voor deze analyse is begin 1997 afgerond. Op dat moment vond in de provincie een grootschalige reorganisatie plaats (Provincie Noord-Holland 1998). Voor het doel van deze paragrafen – het schetsen van de eigenheid van beleidspraktijken die in het debat over omgevingsplanning worden besproken – zijn de veranderingen die daarbij ontstonden geen belemmering.
- 5 Zie de inleiding van Deel II voor een verantwoording van deze keuze en van de aanpak.
- 6 Dit kan spanningen opleveren. Het rijk handhaaft met het oog op de scheepvaart bijvoorbeeld een hoog pijl in het Noordzeekanaal waardoor het Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen het boezemwater moeilijker kan spuien (Borger & Bruines 1994: 123-124).
- 7 Dit literatuuroverzicht is in 1997 afgesloten.
- 8 Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21163, nr.3: 30-37.
- 9 Middels een telefonische controle-ronde zijn deze gegevens aangevuld met de ontwikkelingen tot het einde van 1999. Zie Bijlage II voor een overzicht per provincie.

7 CONTOUREN VAN EEN REFLEXIEF DEBAT

Argumentaties over nieuwe beleidspraktijken moeten reflexief zijn – zo luidde de conclusie van Deel I. Door veranderingen in de maatschappij is het ontoereikend om de wijziging van beleidspraktijken alleen vanuit een organisatorische blik te beargumenteren. De tekortkomingen van de organiserende overheid in de huidige maatschappij komen dan onvoldoende in beeld. In plaats daarvan moet het opereren van beleidsorganisaties ook vanuit een institutionele blik worden bekeken. Planning is dan niet een instrument voor het vinden van efficiënte en effectieve oplossingen bij vooraf gegeven problemen maar een sociale praktijk waarmee dominante probleemdefinities en oplossingen in stand worden gehouden of gewijzigd. De nadruk komt te liggen bij de politieke effecten die dit heeft. Bovendien moeten ook de maatschappelijke praktijken die de overheid wil beïnvloeden bij de argumentatie worden betrokken. Deze stellingname is in Deel I samengevat in criteria voor een passende argumentatie. Planning moet in de eerste plaats worden bekeken als een praktijk die is verbonden met een specifieke constructie van de werkelijkheid in het algemeen en van beleidsproblemen in het bijzonder; ten tweede moeten argumentaties het politieke karakter van deze constructies bespreken; ten derde moeten ze ingaan op de relatie tussen maatschappelijke praktijken en beleidspraktijken; en ten vierde moeten ze de eigen positie van de overheid in de maatschappij bespreken. Deze criteria vormen het uitgangspunt voor mijn kritiek op het provinciale debat.

De praktijken van het omgevingsbeleid die in het provinciale debat worden bediscussieerd zijn zoals in hoofdstuk vijf bleek ontstaan door de institutionalisering van diverse discoursen over maatschappelijke problemen. Hiermee raakten verschillende werkelijkheidsconstructies geïnstitutionaliseerd. Het Hollands Noorderkwartier wordt bijvoorbeeld in elk van de provinciale praktijken verschillend geconstrueerd – als watersysteem, als afwisseling van stad en land of als verstoord ecosysteem. Het handelen vanuit die constructies komt op plaatsen samen. Deze confrontatie wordt in toenemende mate als een probleem gezien. In reactie op dat probleem zijn voorstellen gedaan om de verschillende praktijken te integreren. De wenselijkheid van nieuwe beleidspraktijken werd hierbij beargumenteerd vanuit een organisatorische blik. Het beginpunt was de eenheid van de omgeving als gezamenlijk beleidsobject. Alle provinciale praktijken hebben betrekking op dezelfde omgeving en moeten derhalve in één plan samenkomen – zo was de argumentatie. Omgevingsplanning wordt dus geïntroduceerd als instrument om de vooraf geconstrueerde omgevingsproblematiek op te lossen. Dit pleidooi voor gezamenlijke praktijken wordt niet ten principale afgewezen. De organisatorische argumenten die worden aangevoerd voldoen echter niet aan de genoemde criteria. Ten onrechte wordt geen aandacht gegeven aan het geconstrueerde karakter van de omgeving als gezamenlijk object van doelgerichte beleid; aan het politieke karakter van deze constructie; aan de veranderingen in maatschappelijke praktijken; en aan de eigen positie van de overheid in de maatschappij. Ik bekritiseer het debat daarom aan de hand van deze criteria.

Het hoofdstuk mondt uit in een schets van een alternatief reflexief debat.

Mijn kritiek op het debat over provinciale omgevingsplanning beslaat zeven paragrafen. In paragraaf 7.1 plaats ik eerst kanttekeningen bij de overheersende organisatorische argumentatie in het debat. Er wordt benadrukt dat omgevingsplanning als praktijk moet worden beargumenteerd. In paragraaf 7.2 begin ik zo'n argumentatie met een verduidelijking van het geconstrueerde karakter van de omgeving als beleidsobject. Er wordt duidelijk dat de omgeving in diverse beleidspraktijken en maatschappelijke praktijken verschillend wordt geconstrueerd. De resultaten van deze constructies komen op 'plaatsen' samen. In paragraaf 7.3 beschrijf ik de constructie van de omgeving als gezamenlijk beleidsobject als het resultaat van een 'omgevingsdiscours'. Door dit discours worden verschillende problemen als omgevingsproblemen bestempeld. Met een verwijzing naar hoofdstuk vijf wordt de context geschetst waarin dit discours tot stand is gekomen. In paragraaf 7.4 herinterpreteer ik het provinciale debat als een poging om dit omgevingsdiscours te institutionaliseren. De keuze voor omgevingsplanning blijkt impliciet te steunen op de politieke wens een provinciaal inrichtingsbeleid te voeren – een wens die aansluit bij de behoefte van het provinciale bestuur zich te profileren. In paragraaf 7.5 verduidelijk ik dat op nationaal en gemeentelijk niveau vergelijkbare debatten worden gevoerd met verschillende uitkomsten. In paragraaf 7.6 bekijk ik de ontwikkeling van maatschappelijke praktijken die de overheid wil beïnvloeden. In paragraaf 7.7 concludeer ik dat de argumentatie over provinciale omgevingsplanning niet aan de criteria van een reflexief debat voldoet. De keuze voor provinciale omgevingsplanning vergt een breder debat over de overheidsinterventie in de omgeving. Ik schets de contouren van zo'n argumentatie.

7.1 OMGEVINGSPLANNING ALS PRAKTIJK

In de wetenschappelijke literatuur en de provinciale praktijk wordt gediscussieerd over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid. Dit beleid krijgt binnen diverse beleidspraktijken vorm. De afstemming tussen deze praktijken verloopt via diverse coördinatiemiddelen zoals overleg, goedkeuring, collegialiteit van het provinciale bestuur en projectmatige samenwerking. Desalniettemin schiet de samenhang van het provinciale omgevingsbeleid naar veler overtuiging tekort. Zowel in de literatuur als in de provinciale praktijk wordt daarom voor de introductie van omgevingsplannen gepleit als middel om de gebrekkige eenheid te verbeteren. Alleen de vorm van dat plan – als integraal omgevingsplan of als koepelplan – stond vaak ter discussie. Bij de voorstellen voor omgevingsplanning wordt een reeks argumenten aangevoerd. Deze argumenten hebben steevast een gezamenlijk beginpunt: de constatering dat de diverse beleidspraktijken betrekking hebben op dezelfde gebieden. Deze nadruk op gebieden als gezamenlijke object van de diverse praktijken leidt tot de conclusie dat het beleid gezamenlijk moet worden vormgegeven. In een gezamenlijk gebiedsgericht plan – als voorloper of vervanger van de bestaande strategische plannen – kunnen dan duidelijke keuzes worden gemaakt. Een integraal omgevingsplan dat de bestaande

plannen vervangt heeft hierbij als extra voordeel dat het aantal plannen zal worden verminderd. Door een betere prioriteitsstelling en grotere duidelijkheid over de provinciale keuzes zal de uitvoering van het omgevingsbeleid worden verbeterd. Bij die uitvoering zullen nog wel veel partijen betrokken zijn. Het beleid moet daarom in gebiedsgerichte uitwerkingsprojecten samen met anderen worden geëffectueerd. De omgevingsplannen maken de provinciale positie in dergelijke projecten duidelijk. Met het instrument van het omgevingsplan kan de provinciale overheid de samenhangende omgevingsproblemen dus beter oplossen.

De voorstellen voor omgevingsplanning zijn een antwoord op een reëel probleem. De medewerkers van verschillende beleidsdiensten nemen inderdaad maatregelen die betrekking hebben op dezelfde gebieden; ze zien de werkelijkheid inderdaad verschillend en praten daardoor soms langs elkaar heen; instrumenten werken elkaar inderdaad soms tegen en versterken elkaar vaak niet; en er is inderdaad een soms onoverzichtelijke overvloed aan beleidsmaatregelen. Het beleid is ‘verkokerd’ en onduidelijk terwijl verschillende keuzes wel degelijk invloed hebben op elkaar. Ik plaats echter in navolging van de klassieke planningtheorie kanttekeningen bij de verwachting dat het provinciale omgevingsplan deze organisatorische problemen als instrument kan verhelpen. In hoofdstuk vier bleek dat Friedmann (1969) constateerde dat een omvattende planning waarbij vooraf alle relevante ontwikkelingen op elkaar worden afgestemd onrealistisch is. Scharpf (1973: 107) onderstreepte dat het coördinatieprobleem principieel onoplosbaar is. Faludi (1973a: 284) benadrukte de onmogelijkheid van omvattende uitvoeringsgerichte planning en typeerde die combinatie als ‘utopisch’. De planningtheorie was dus unaniem in de conclusie dat een omvattend provinciaal omgevingsplan alleen een indicatief plan kan zijn. Er moet worden voorkomen dat dit omvattende plan wordt geïnstrumenteerd (Salet 1996a). De rondgang langs de provincies en de literatuur liet echter zien dat hier wel degelijk verdergaande pretenties over de uitvoering van omgevingsplannen bestaan. Dit wordt des te dringender nu blijkt dat binnen de provincies steeds meer onderwerpen bij de omgevingsplanning worden betrokken. Mijn eerste kritiek is dus dat in het provinciale debat onvoldoende vraagtekens worden geplaatst bij de combinatie van omvattendheid en uitvoeringsgerichtheid. Omgevingsplannen kunnen als perspectief wel een bijdrage leveren aan het functioneren van de provinciale organisatie. De organisatorische argumentatie schiet daarvoor echter tekort. De wenselijkheid van omgevingsplanning moet in een aanvullend reflexief debat worden beargumenteerd.

In het verlengde van deze constatering heeft mijn tweede kritiek betrekking op de enorme verwachtingen – zowel in de praktijk als in de literatuur – over geïntegreerde gebiedsgerichte projecten. Er wordt geconstateerd dat er veel partijen bij de inrichting en het gebruik van de omgeving betrokken zijn. Om die reden moet het beleid middels interactieve projecten worden uitgevoerd. Deze interactieve aanpak heeft in de planningtheorie de laatste tijd zoveel steun dat het in hoofdstuk vier werd getypeerd als een nieuwe consensus. In reactie heb ik geconstateerd dat interactieve projecten zeker een bijdrage kunnen leveren aan

de oplossing van concrete problemen. Ik heb echter ook kanttekeningen geplaatst. De belangrijkste kanttekening was dat interactieve projecten geen structurele oplossing kunnen zijn voor de problemen van de organiserende overheid. Uiteindelijk zullen deze projecten het resultaat moeten zijn van een principiële afweging van de rol van de overheid in de maatschappij. Dat debat moet expliciet worden gevoerd. Ten tweede zijn interactieve projecten uiteindelijk altijd verbonden met discoursen van waaruit de werkelijkheid wordt geconstrueerd en acties worden ingezet. Interactieve projecten zijn dus verbonden met vormen van dominantie en legitimatie. Ze hebben politieke consequenties terwijl de projectmatige vorm de gebruikelijke legitimatie van het overheidsoptreden in de weg lijkt te staan. Beide kanttekeningen belemmeringen uit het oog. Dit wijst nogmaals op het belang van een reflexief debat over omgevingsplanning. Bij de invulling van dat debat zouden interactieve projecten hun plaats moeten krijgen. Wederom constateer ik dat zo'n reflexief debat door de dominantie van de organisatorische blik achterwege blijft.

Naast deze twee opmerkingen die de noodzaak van een analyse van planning als een praktijk benadrukken – en daarmee dus de noodzaak van een aanvullende analyse vanuit een institutionele blik – maak ik vanuit de recente ervaringen met overheidsplanning nog een derde kanttekening. In het provinciale debat wordt verondersteld dat omgevingsplanning tot een vermindering van het aantal plannen zal leiden en daarmee tot een grotere duidelijkheid over het provinciale beleid. Die veronderstelling doet denken aan de pleidooien die vooraf gingen aan de afschaffing van de structuurschetsen en -schema's ten tijde van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening. Die Vierde nota is vervolgens uitgewerkt in een enorme verzameling projectplannen. De overzichtelijkheid van het Nederlandse ruimtelijke beleid is hierdoor niet of nauwelijks verbeterd. Het gevaar van een soortgelijke ontwikkeling bij de provinciale omgevingsplanning is groot. Het lijkt te worden onderstreept door de keuze om het omgevingsplan in verschillende provincies op te splitsen in drie delen. Van Plannen komen nou eenmaal plannen, zo stellen Van der Cammen & De Klerk (1986) terecht en er zijn weinig garanties dat dat voor de omgevingsplannen niet zal gelden. Een echte vermindering van het aantal plannen kan uiteindelijk alleen het resultaat zijn van een herbezinning op de pretenties van de overheid ten aanzien van de omgeving. De provincie lijkt echter de omgevingsplannen juist in te zetten als middel om haar invloed te vergroten. Met die constatering komt dus wederom de vraag naar de rol van de overheid ten aanzien van de omgeving in beeld. Het onderstreept nogmaals het belang van een reflexief debat over de wenselijkheid van provinciale omgevingsplanning.

Met deze drie kanttekeningen wordt duidelijk dat de eenzijdige organisatorische argumentatie over omgevingsplanning in het provinciale debat tekort schiet. Omgevingsplanning kan en zal niet de duidelijke omvattende uitvoeringsgerichte planning zijn die men er van lijkt te verwachten. Ook de verwachtingen ten aanzien van gebiedsgerichte projecten moeten worden getemperd. En de veronderstelling dat met omgevingsplannen het aantal provinciale plannen zal afne-

men is twijfelachtig. Deze kanttelingen betekenen niet dat pogingen om de eenheid van het omgevingsbeleid te vergroten worden afgewezen. Het betekent ook niet op voorhand dat er geen omgevingsplannen moeten komen. Wel wordt duidelijk dat er andere argumenten voor die keuze moeten worden aangedragen. De criteria waaraan zo'n argumentatie moet voldoen zijn in Deel I verduidelijkt. Het uitgangspunt is dat met omgevingsplanning wordt ingegrepen in een geconstrueerde wereld. De voorstellen voor omgevingsplanning zijn het resultaat van pogingen om een discours te institutionaliseren. Omgevingsplanning zal geen neutraal instrument zijn in handen van de provinciale overheid maar een praktijk die is verbonden met de constructie van een werkelijkheid met omgevingsproblemen met bijpassende vormen van legitimatie en dominantie. Deze politieke consequenties van de keuze voor omgevingsplanning moeten in een reflexief debat ter sprake komen. Bovendien zal moeten worden gekeken naar de veranderingen van maatschappelijke praktijken en naar de eigen positie van de overheid. In deze benadering worden omgevingsproblemen dus geanalyseerd als constructies die het resultaat zijn van een discours. De vraag wordt niet hoe samenhang kan worden bewerkstelligd maar welke samenhang men met dit discours wil bereiken en welke politieke gevolgen dit heeft. Een antwoord op deze vraag begint bij een analyse van het geconstrueerde karakter van de 'omgeving'.

7.2 DE OMGEVING ALS CONSTRUCTIE

In de verschillende bijdragen aan het debat over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid vormt de eenheid van de omgeving als object van verschillende beleidspraktijken het uitgangspunt. Er is weliswaar verschillend beleid maar dat beleid heeft allemaal betrekking op dezelfde fysieke gebieden. Er is immers slechts één wereld waarin we leven en waarin de overheid vanuit verschillende beleidsvelden ingrijpt. Er moet daarom geen onderscheid worden gemaakt tussen ruimte, water en milieu als afzonderlijke beleidsobjecten maar er is een gezamenlijk beleidsobject – de fysieke omgeving – met verschillende dimensies. Het diverse beleid ten aanzien van dit object is allemaal omgevingsbeleid. De voorgestelde veranderingen van beleidspraktijken worden vanuit dat uitgangspunt beargumenteerd. De omgeving als gezamenlijk beleidsobject vormt dus het beginpunt van het debat. Die eenheid van de omgeving – die met het begrip omgevingsbeleid wordt onderstreept – lijkt een logisch uitgangspunt te bieden. Onze intuïtie zegt immers dat het klopt dat er één wereld is. Toch wordt die ene wereld als object van het diverse overheidsbeleid hier in lijn met de praktijktheoretische invalshoek als constructie benaderd. Een analyse van de ontwikkeling van de theorie over het ruimtebegrip (*space*) kan dit verduidelijken. Zo'n analyse maakt ook duidelijk waarom de redenatie dat de werkelijkheid een constructie is verkeerd 'voelt'. Een analyse van de discussie over het ruimtebegrip verheldert zo de juistheid van de constructivistische stellingname als uitgangspunt van het provinciale debat.

Ruimte is naast tijd een fundamentele categorie van het bestaan (Giddens 1979: 54; Harvey 1989: 201). Over deze categorie bestaat een uitgebreide theoretische

literatuur (De Pater 1984). In deze literatuur is het onderscheid tussen een absoluut en een relatief ruimtebegrip richtinggevend (ibid: 65-82; Harvey 1969: 206-212).¹ Het absolute ruimtebegrip is gebaseerd op de in paragraaf 2.3 geïntroduceerde naturalistische veronderstelling dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen ruimte enerzijds en materie en processen anderzijds. Volgens dit ruimtebegrip is de ruimte een vooraf gegeven ‘container’ waarin de materie is geplaatst en processen zich afspelen. Wanneer alle materie en alle handelende personen uit de container wordt gehaald blijft de ruimte onveranderd bestaan: “withdrawing the temporal dimension from a section of reality, along with all objects, somehow leaves a ‘something spatial’ behind” (Blaut 1961: 3). Volgens dit ruimtebegrip spelen processen zich af ‘in’ de ruimte die zelf onafhankelijk is van deze processen. Op vergelijkbare wijze worden verschillende aanverwante ruimtelijke begrippen – bijvoorbeeld afstand en regio – absoluut ingevuld.² Deze zienswijze van de ruimte als container wordt vanuit het relatieve ruimtebegrip bestreden. Hier wordt gesteld dat ruimte afwezig is als er geen materie en processen zijn. Ruimte bestaat alleen omdat objecten en processen bestaan. Door deze relativeering van de ruimte vindt een vermenigvuldiging plaats van het aantal onderscheiden typen ruimten. De enkelvoudige absolute ruimte wordt vervangen door talrijke relatieve ruimten. Dit geldt tevens voor regio en afstand (De Pater 1984: 225). Ruimtelijke relaties zijn relaties tussen objecten en tussen subjecten en zijn dus ook relatief aan de ontwikkeling en het gedrag van objecten en subjecten.

Het debat over de ruimte werd – overigens zonder een expliciete verwijzing naar de twee genoemde ruimtebegrippen – al door de Grieken gevoerd. Aristoteles wees impliciet het absolute ruimtebegrip af (Dijksterhuis 1950: 39-43). Het idee van een relatieve ruimte bepaalde hierna lange tijd het denken. Newton bracht in deze situatie verandering. Hij veronderstelde in zijn bewegingsleer het bestaan van een absolute ruimte. Met de overweldigende invloed van Newtons bewegingsleer kreeg het absolute ruimtebegrip veel aanhang (De Pater 1984: 68-70). Het raakte mede door toedoen van Kant sterk verankerd in het Westerse denken. Het absolute ruimtebegrip waarbij wordt verondersteld dat gebeurtenissen ‘in’ de ruimte plaatsvinden sluit hierdoor aan bij onze intuïtie (Faludi 1973c: 74). Deze intuïtie past echter niet bij de ontwikkeling die sindsdien in de natuurwetenschap heeft plaatsgevonden en die verbonden is met het relatieve ruimtebegrip en de constructivistische werkelijkheidsopvatting. De introductie van de relativiteitstheorie van Einstein aan het begin van de twintigste eeuw zorgde er voor dat het absolute ruimtebegrip in diskrediet raakte. Sommigen menen zelfs dat dit ruimtebegrip definitief werd verworpen (De Pater 1984: 68). De vertaling van deze ontwikkeling naar de sociale wetenschappen en naar het alledaagse denken vond echter langzaam plaats. Nog steeds wordt dit denken in vergaande mate bepaald door de fysica uit de zeventiende eeuw en het bijpassende absolute ruimtebegrip. Het absolute ruimtebegrip is hierdoor nog steeds bepalend voor het alledaagse denken over ruimte (Smith 1984: 68).

De laatste decennia wordt het absolute ruimtebegrip – in lijn met de in paragraaf 3.3 geschetste toenemende kritiek op het naturalisme – binnen steeds meer disci-

plines bekritiseerd. De ontwikkeling in de geografie is vanzelfsprekend interessant. Harvey (1969) was een van de eersten die het verschil tussen een absolute en relatieve ruimte binnen de geografie besprak (Smith 1984: 167n). Harveys (1969: 209) conclusie laat een gespleten beeld zien. Terwijl de filosofie van de geografie zich nog baseert op het Kantiaanse absolute ruimtebegrip, doet het merendeel van de geografen onderzoek vanuit een relativistisch ruimtebegrip. Deze visies conflicteren met elkaar. Faludi (1973c: 75) constateert dat dit ook geldt voor het denken over ruimtelijke planning. Meer dan tien jaar later schetst De Pater (1984: 230) nogmaals een soortgelijk beeld. Hij constateert dat het relativiseringsproces van ruimte in de jaren vijftig is begonnen en vooral na 1960 in kracht heeft gewonnen. Desondanks kan niet gesproken worden van een algehele revolutionaire verdringing van absolute ruimte; eerder is sprake van een geleidelijk terreinverlies. Het laatste decennium krijgt de kritiek op het absolute ruimtebegrip door verschillende spraakmakende auteurs op het raakvlak van geografie en sociale theorie echter een nieuwe impuls (Gregory & Urry 1985). Soja (1989: 143) signaleert een “growing contemporary debate on sociale theory and spatial structure, on the dialectics of society and spatiality”. Harvey (1989: 284) constateert een groeiende theoretische aandacht voor “the problem of spatiality”. Het absolute ruimtebegrip verliest met andere woorden verder aan geloofwaardigheid.

Met het absolute ruimtebegrip wordt zoals gezegd een onderscheid gemaakt tussen sociale processen enerzijds en de ruimte waarin deze processen zich afspelen anderzijds. Het sociale wordt zo gescheiden van het ruimtelijke (Gregory & Urry 1985: 2). Dat onderscheid wordt in het recente debat over geografie en sociale theorie bekritiseerd. De kritiek kan aan de hand van de praktijktheorie van Giddens die zelf een actieve rol speelde in het debat worden verduidelijkt (Soja 1989: 138-157). Giddens stelt – zo bleek in hoofdstuk 3 – de constitutie van object en subject in praktijken centraal. Het impliceerde een afwijzing van het naturalisme van de orthodoxe sociale theorie. Subject en object komen in sociale praktijken tot stand. Tegelijkertijd wordt met Giddens’ praktijktheorie echter duidelijk dat de constructie van objecten geen idealistisch cognitief proces is en dat dus niet om het even welke werkelijkheid kan worden geconstrueerd. Constructies zijn steeds met institutionele posities verbonden en liggen daarin vast (Soja 1989: 122-126). Dit uitgangspunt geldt ook voor ruimte. De ruimte is niet ‘gegeven’ maar wordt geconstrueerd in sociale praktijken (Liggett & Perry 1995).³ Deze constructies van de ruimte moeten steeds worden gereproduceerd. Over deze reproductie van de ruimte in praktijken kan strijd plaatsvinden.⁴ Als constructies van de ruimte lang gelijk blijven dan zijn ze geïnstitutionaliseerd. Deze praktijktheoretische stellingname impliceert dat het onderscheid van het absolute ruimtebegrip tussen het ruimtelijke en het sociale wordt verworpen. “Space is not an empty dimension along which social groupings become structured, but has to be considered in terms of its involvement in the constitution of systems of interaction” (Giddens 1984: 368).

Vanuit de praktijktheoretische invalshoek wordt hiermee dus het absolute ruimtebegrip verworpen. Die stellingname wordt in het recente debat over ‘ruimte’ in

de geografie en sociale theorie breed gesteund (Harvey 1996: 53). De ruimte wordt in praktijken geconstrueerd en moet altijd in samenhang met de reproductie van sociale praktijken worden bestudeerd – zo luidt hier de consensus. Harvey (1973: 13-14) vat de consequenties van die stellingname goed samen: “(..) there are no philosophical answers to philosophical questions that arise over the nature of space – the answers lie in human practice. The question ‘what is space?’ is therefore replaced by the question ‘how is it that different human practices create and make use of distinct conceptualizations of space?’” Vanuit die stellingname kan nu het ‘idee’ van absolute ruimte als één van de mogelijke constructies van de ‘ruimte’ opnieuw worden gepositioneerd. Dit idee blijkt namelijk verbonden met specifieke sociale praktijken. De administratie van grondeigendom in het kadaster veronderstelt bijvoorbeeld een absoluut ruimtebegrip. Hetzelfde geldt voor op praktijken van de op afstemming gerichte ruimtelijke ordening die in paragraaf 5.4 zijn beschreven.⁵ De absolute ruimte heeft dus als constructie ook vanuit een praktijktheoretische invalshoek een plaats. Alleen de veronderstelling dat dit ruimtebegrip de ‘ware’ ruimte weergeeft vervalt. Het absolute ruimtebegrip bestaat niet omdat het weergeeft hoe de ruimte ‘is’ maar omdat het een rol speelt in sociale praktijken en daarin wordt gereproduceerd. De claim van superioriteit die verdedigers aan het absolute ruimtebegrip verbinden wordt dus bekritiseerd.

Met deze praktijktheoretische stellingname kan de constatering dat de ‘omgeving’ als gezamenlijk object van het provinciale omgevingsbeleid een constructie is worden verhelderd. Het uitgangspunt is dan de pluralistische werkelijkheid van het relatieve ruimtebegrip (par. 3.3). Bij het ontwerpen van doelgericht overheidsbeleid wordt deze pluralistische werkelijkheid teruggebracht tot één constructie van de werkelijkheid die is verbonden met een discours. De totstandkoming van beleidspraktijken is het resultaat van de institutionalisering van dit discours. In beleidsvelden raken zodoende constructies van de omgeving met bijpassende normen en middelen geïnstitutionaliseerd. Beleidsvelden delen die omgeving verschillend in. In het vorige hoofdstuk is dit aan de hand van drie beleidsvelden verduidelijkt. De watersystemen van het waterbeleid doorsnijden bijvoorbeeld ten dele landschapstypen en natuurgebieden en ze doorsnijden zeker de verdeling van stad en land. Het trekken van grenzen is een met beleidsvelden en specifieke probleemdefinities verbonden activiteit met politieke consequenties. Er zijn dus verschillende gebiedsindelingen – omgevingen – in beleidspraktijken geïnstitutionaliseerd. Bovendien zijn ook in praktijken buiten het politieke systeem constructies van de ‘omgeving’ geïnstitutionaliseerd. De omgeving wordt zo in verschillende politieke en maatschappelijke praktijken verschillend geconstrueerd.

In het debat over provinciale omgevingsplanning staat de relatie tussen verschillende vormen van doelgerichte overheidsoptreden centraal. Dit debat gaat dus over de confrontatie van het overheidshandelen vanuit verschillende constructies van de omgeving. De constatering dat met de toenemende dynamiek en differentiatie die effecten op specifieke ‘plaatsen’ steeds vaker met elkaar botsen

geldt daarbij als uitgangspunt. Met de praktijktheoretische invalshoek wordt duidelijk dat dit argument is gebaseerd op het idee van een absolute ruimte. Dit idee functioneert als middel om de effecten van verschillende beleidspraktijken op plaatsen met elkaar te confronteren. Vanuit het idee van de absolute ruimte wordt zo duidelijk dat het handelen binnen verschillende beleidspraktijken conflicteert of elkaar niet versterkt. In die zin heeft het idee van de absolute ruimte dus een belangrijke rol. Vanuit de praktijktheoretische stellingname bekritiseer ik echter tegelijkertijd de conclusie dat er dus omgevingsplannen moeten komen. Het argument dat er één omgeving is als gezamenlijk object is onvoldoende als argument om de noodzaak hiervan te rechtvaardigen. Vanuit het relatieve ruimtebegrip wordt immers duidelijk dat de overheid niet in de absolute ruimte kan ingrijpen maar dat die ruimte eerst moet worden geconstrueerd. Kreukels (1995: 63) constateert dan ook “dat het (..) niet realistisch is door middel van ruimtelijke planning een integrale beleidsafstemming na te streven, waarin uiteindelijk elke beleidsdimensie evenwichtig is vertegenwoordigd”. Omgevingsplanning zal als praktijk – net als de ruimtelijke ordening – verbonden raken met een specifieke constructie van de omgeving. De manier waarop dit gebeurt heeft politieke consequenties. Die consequenties – en dat was het eerste criterium voor een reflexieve argumentatie – moeten in beeld komen. Dit betekent geen afwijzing van de wenselijkheid van omgevingsplannen. Het impliceert wel dat die wenselijkheid als resultaat van een discours moet worden besproken. Met dit discours wordt de ‘omgeving’ als samenhangend beleidsobject geconstrueerd met alle politieke effecten van dien.

7.3 HET OMGEVINGSDISCOURS

De constructie van de omgeving als gezamenlijk object van verschillende beleidsvelden vond gelijktijdig met de groeiende aandacht voor provinciale omgevingsplanning aan het einde van de jaren tachtig in de wetenschappelijke literatuur plaats. Verschillende auteurs introduceerden toen vrijwel gelijktijdig de begrippen omgevingsbeleid en omgevingsplanning.⁶ In de milieukunde pleitte Glasbergen in meerdere publicaties voor een integrale omgevingsplanning. In zijn oratie (1989: 15) constateerde hij dat er ten aanzien van de omgeving meerdere concurrerende kaders zijn waardoor geen integrale afweging van belangen ten aanzien van de ‘omgeving’ plaatsvindt. Samen met Kuijpers concludeerde hij in een onderzoek in opdracht van Rijkswaterstaat dat de planning van de grote wateren en de gebiedsgerichte projecten een indicatie zijn van de ontwikkeling naar een stelsel van integrale omgevingsplanning (Kuijpers & Glasbergen 1990: 119). Ook andere milieukundigen presenteerden aan het einde van de jaren tachtig de omgeving als object van overheidsbeleid. Bouwer (1989: 14) meende bijvoorbeeld dat binnen het ruimtelijk beleid de milieudoelstelling aan belang zou moeten winnen. Hij pleitte voor een ruimtelijk beleid dat het milieu als richtlijn neemt. Daartoe zou de afstemming van het ruimtelijk beleid op het milieubeleid moeten worden verbeterd. Bouwer stelde dat een ‘omgevingsplan’ op termijn een goede optie lijkt.

Op hetzelfde moment werd het begrip omgevingsplanning ook in de planologie geïntroduceerd. Hierbij werd naar de in paragraaf 5.4 geschetste afstemmingspretenties van de ruimtelijke ordening verwezen. Faludi (1988: 28) pleitte bijvoorbeeld voor gebruik van het begrip omgevingsplanning als koepelbegrip. “Het formele object is het handelen van de overheid met betrekking tot de omgeving. Vroeger werd dit ruimtelijke ordening genoemd. Ruimtelijke planning was de voorbereiding ervan. In het algemene spraakgebruik valt milieubescherming daar echter buiten. Omgevingsplanning is juist een koepelbegrip voor zowel ruimtelijke – als ook milieuplanning.” Mastop (1991: 10) omschreef het ruimtelijk beleid als “al het beleid met betrekking tot het gebruik, het beheer en de inrichting van de fysieke leefomgeving”. Hij voegde hieraan toe dat de term omgevingsbeleid de lading van de definitie beter dekt. Kort na deze publicaties werd de term omgevingsbeleid met het Actieplan Gebiedsgericht Milieubeleid in het beleid geïntroduceerd.⁷ De Bond voor Nederlandse Planologen stelde een Werkgroep *Omgevingsplanning* in en over dit onderwerp zijn verschillende congressen georganiseerd (NIROV 1994; Schwarz & Voogd 1997). Het gebruik van het begrip omgevingsbeleid werd bij de overheid en in verschillende disciplines gemeengoed.

Met de begrippen omgevingsbeleid en omgevingsplanning wordt zonder uitzondering benadrukt dat verschillend overheidsbeleid betrekking heeft op één en hetzelfde gebied. Verschillende beleidspraktijken hebben dus een gezamenlijk beleidsobject – de omgeving. Daarom hangen ook de beleidsproblemen en oplossingen met elkaar samen. De samenhang van beleidsvelden wordt dus berekend vanuit de aard van de problemen. Aan deze argumentatie ligt zoals in de vorige paragraaf bleek een absoluut ruimtebegrip ten grondslag. Dat ruimtebegrip is als uitgangspunt voor doelgericht overheidsingrijpen bekritiseerd. Vanuit een *constructivistische* invalshoek is geconstateerd dat ‘de’ omgeving waarin de overheid ingrijpt niet absoluut is maar door betrokkenen in praktijken wordt geconstrueerd (Hajer 1995: 16). Bovendien is vanuit de praktijktheorie van Giddens verduidelijkt dat deze werkelijkheidsconstructies geïnstitutionaliseerd raken in praktijken. Vanuit een relatief ruimtebegrip wordt zo duidelijk dat beleidspraktijken hun ‘eigen’ ruimte hebben. De omgeving als gezamenlijk object van verschillende beleidspraktijken is met andere woorden een constructie die in praktijken tot stand is gekomen. De samenhang van beleidsproblemen is dan ook een geconstrueerde samenhang. Die samenhang is derhalve geen geldig argument in een pleidooi voor omgevingsplanning maar vraagt zelf om een argumentatie. Het is geen verklarende maar een te verklaren variabele. Een analyse van pleidooien voor omgevingsbeleid vergt dus een verklaring voor de constructie van de omgeving als gezamenlijk object en richt de aandacht op de politieke effecten die dit heeft.

De constructie van de omgeving als gezamenlijk object van overheidsbeleid is het resultaat van een argumentatief proces. Dit proces kan met een discoursanalytische invalshoek worden bestudeerd. Ik heb daartoe in Deel I Hajers discours-theorie geschetst. Hajer bleek een discours te omschrijven als een samenhangend

geheel van ideeën, concepten en categorieën die zijn ontstaan, gewijzigd of herbevestigd in een verzameling praktijken en waarmee betekenis wordt gegeven aan de fysieke en sociale werkelijkheid (Hajer 1995: 44). De *omgeving* als object van verschillende beleidsvelden is in deze termen een categorie die andere categorieën – ruimte, milieu en water – als beleidsobjecten vervangt. Deze categorie is verbonden met andere ideeën en concepten die samen onderdeel uitmaken van een discours. De introductie van de omgeving als beleidsobject is dus het resultaat van een discours – het omgevingsdiscours – dat in praktijken tot stand is gekomen. Dit discours structureert het denken van steeds meer actoren over de eenheid van verschillende beleidsvelden en wordt – zoals zal blijken – gesteund door een discourscoalitie. De richtinggevende story-line is de constatering dat ‘al het beleid betrekking heeft op één en hetzelfde gebied’. Vanuit het omgevingsdiscours valt op dat men in betrokken beleidspraktijken zeer verschillende werkwijzen heeft en slecht samenwerkt. Het discours wordt onderstreept met voorbeelden – emblemen – van een gebrekkige samenhang in beleid. Voorbeelden van deze emblemen zijn de strikte milieuregels in stedelijke gebieden, de afgifte van bouwvergunningen als er geen milieuvergunning is afgegeven en de aanleg van woonwijken in stiltegebieden. Met een verwijzing naar de successen van de ROM-projecten wordt onderstreept dat de omgevingsproblematiek een organisatorische problematiek is. De emblemen en het ROM-beleid als spraakmakende oplossing structureren het denken van betrokkenen en maken de aard van de omgevingsproblematiek als organisatorische problematiek duidelijk.

Het omgevingsdiscours wijst niet alleen op problemen maar brengt ook voor de hand liggende oplossingen onder de aandacht. Vanuit dit discours wordt benadrukt dat het bestaan van afzonderlijke planningstelsels eigenlijk ongewenst is. Als logisch alternatief liggen gezamenlijke beleidspraktijken voor de hand. Hierbij wordt benadrukt dat het omgevingsbeleid gebiedsgericht moet zijn. De implicatie van het omgevingsdiscours is dus dat vanuit een zorg over de gebrekkige eenheid van het omgevingsbeleid de aandacht als het ware vanzelf richt op voorstellen voor nieuwe en naar men verwacht effectievere beleidspraktijken. Het valt hierbij ten eerste op dat ten aanzien van zeer veel beleidsvelden al jaren een slechte beleidssamenhang wordt gesignaleerd. Dit is eerder een algemeen probleem van de organiserende overheid, dan een specifiek probleem van het omgevingsbeleid. Met het omgevingsdiscours krijgt echter alleen de slechte samenhang van beleid ten aanzien van gebieden aandacht. Ten tweede wordt duidelijk dat vanuit dit discours weinig aandacht bestaat voor de grenzen van het overheidsoptreden. Er wordt niet verwezen naar de negatieve ervaringen met planmatige coördinatie uit de jaren zeventig en er wordt geen aandacht besteed aan de herordering van de staat ten opzichte van de maatschappij. Het omgevingsdiscours ondergraaft bijvoorbeeld de geloofwaardigheid van auteurs die verwijzen naar de lessen over planmatig overheidsoptreden. Niet voor niets bleek dat slechts Kreukels (1995) naar de oude planningtheorie verwijst maar dat zijn bijdrage weinig gehoor krijgt. Bepaalde problemen en oplossingen komen met het omgevingsdiscours met andere woorden in beeld terwijl de geloofwaardigheid van andere juist vermindert. Deze politieke effecten van het omgevings-

discours en de manier waarop die effecten door de coalitie achter dit discours worden ingezet moeten bij een argumentatie over omgevingsplanning aandacht krijgen.

7.4 DE POLITIEK VAN HET PROVINCIALE DEBAT

Het debat over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid gaat vanuit het in de vorige paragraaf geschetste perspectief over de institutionalisering van het omgevingsdiscours. Dit debat bleek inmiddels in alle provincies te worden gevoerd. De afzonderlijke debatten hebben een verschillend verloop en verschillende uitkomsten. De karakteristieken van de gevoerde debatten vertonen echter grote overeenkomsten. Het is bovendien om praktische redenen onmogelijk alle debatten uitvoerig afzonderlijk te analyseren. Daarom bespreek ik in deze paragraaf het provinciale debat als één geheel. Er valt dan vanuit een discoursanalytische invalshoek in de eerste plaats op dat met name provinciale bestuurders, provinciale ambtenaren en wetenschappers aan het debat deelnemen. Het debat blijkt bovendien vooral gericht op de oude ‘ruimtelijk relevante beleidssectoren’ – de velden van het inrichtingsbeleid (Kreukels 1995: 64). Van een koppeling met het maatschappelijk veld en met gelijksoortige debatten buiten de provincies is nauwelijks sprake. Deze typering van de ‘discursieve ruimte’ van het debat sluit aan bij de organisatorische invalshoek. Diegenen die wel bij het debat zijn betrokken wijzen vaak naar de omgeving als beleidsobject. Dit gegeven dat verschillende actoren met verschillende bedoelingen in dezelfde termen spreken onderstreept één van de kenmerken van discoursen – dat ze de opvattingen van verschillende betrokkenen met zeer verschillende bedoelingen kunnen verenigen. Het intuïtieve gevoel van het absolute ruimtebegrip dat er één ruimte is krijgt zo brede steun. Een discoursanalyse kan de redenen voor deze steun verhelderen.

De uitgangspunten voor een discoursanalyse zijn in Deel I geschetst. In navolging van Hajer (1995: 58-68) is daar benadrukt dat een analyse van discoursen in een politieke context aandacht moet besteden aan het strategisch opereren van actoren. Politiek wordt opgevat als een strijd om discursieve hegemonie waarbij betrokkenen trachten steun te vinden voor hun constructie van de werkelijkheid (ibid: 59). Hajer operationaliseerde die gedachte met het concept van de discourscoalitie. Dit concept onderstreept dat discoursen worden gesteund door doelgerichte coalities maar dat discoursen tegelijkertijd die coalities en hun belangen constitueren (ibid: 58). Het begrip discourscoalitie sluit zo aan bij Giddens’ uitgangspunt van de ‘duality of structure’. Als het provinciale debat vanuit deze invalshoek wordt bestudeerd dan is de logische eerste vraag welke actoren deel uitmaken van de discourscoalitie achter het ‘omgevingsdiscours’ en wat hun posities zijn. Een eerste antwoord op die vraag is dat het omgevingsdiscours steun vindt bij provinciale bestuurders, ambtelijke managers, medewerkers ruimtelijke beleid, milieubeleid en waterbeleid en milieukundige, juridische en planologische wetenschappers. Elk van deze groepen heeft vanuit eigen posities eigen redenen voor deze steun. Met een analyse van deze posities worden de politieke effecten van het omgevingsdiscours verduidelijkt.

In de eerste plaats valt op dat een groot aantal provinciale bestuurders wijst op de ‘omgeving’ als gezamenlijk beleidsobject van verschillende beleidspraktijken (De Boer 1992: 26; De Zeeuw 1994 en 1996). Die steun vanuit het provinciale bestuur heeft ten eerste te maken met het collegiale bestuur van het College van Gedeputeerde Staten. De noodzaak voor een gezamenlijk optreden en het besef van de verantwoordelijkheid voor een samenhangend beleid is in deze staatsrechtelijke regeling van het provinciaal bestuur ingebed. De noodzaak voor een gezamenlijk beleid wordt de laatste jaren echter versterkt door een andere factor – de discussie over de Provincie Nieuwe Stijl (IPO 1993). Bij die discussie staat de identiteit van het provinciaal bestuur als middenbestuur in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat ter discussie. Vanuit de alom gevoelde behoefte om het opereren van de provincies duidelijker te profileren wordt gezocht naar taken die bij uitstek bij de provincies liggen. Vrijwel zonder uitzondering is in dat kader gewezen op de provinciale rol in het omgevingsbeleid (De Boer 1992: 22; Siepel 1998: 45). Een profilering van die rol vraagt echter wel om een duidelijk en effectief beleid. De pleidooien voor omgevingsplannen zijn in dat kader te begrijpen. Niet voor niets bleek in paragraaf 6.1 dat de discussie over de Provincie Nieuwe Stijl opkwam aan het begin van de jaren negentig – het moment waarop ook het omgevingsdiscours ontstond. Met omgevingsplannen wordt het aantal plannen verminderd en wordt de duidelijkheid van het beleid vergroot. Dit beleid kan vervolgens middels heldere afspraken beter worden uitgevoerd, zo meent men. Omgevingsplannen worden met andere woorden door sommige bestuurders gezien als middel bij uitstek om de rol van de provinciale overheid te profileren.

Het omgevingsdiscours wordt niet alleen binnen het provinciale bestuur gesteund. Ook verschillende groepen uit de ambtelijke dienst maken deel uit van de discourscoalitie. Ten eerste gaat dit om verschillende ambtelijke managers. Zij worden als eerste geconfronteerd met de nadelige gevolgen van concrete cultuurverschillen tussen beleidsonderdelen. Zij staan voor de opgave om de gebrekkige samenwerking tussen medewerkers van verschillende beleidsdiensten op te lossen. Het besef van de organisatorische noodzaak van een betere beleidsafstemming is bij hen dus groot. Verder wordt het omgevingsdiscours door medewerkers van verschillende beleidsvelden gesteund. De ruimtelijke ordenaars zien de positie van de ruimtelijke ordening sinds het begin van de jaren tachtig steeds onder druk liggen en zoeken na het afscheid van de volkshuisvesting als strategische coalitiepartner een nieuwe bondgenoot. Zij hebben zich sinds lang met een omvattende en gebiedsdekkende afweging van divers beleid ten aanzien van de ruimte verbonden en willen zo’n afstemmingsbeleid behouden. De omgevingsplanning vervult die wens. Ook medewerkers voor milieubeleid en waterbeleid maken deel uit van de discourscoalitie. Zij willen middels het omgevingsplan meer invloed krijgen op de ‘lastige’ ruimtelijke ordening. Zij bepleiten middels de omgevingsplanning dus een groene ruimtelijke ordening. Binnen de provinciale beleidsorganisatie wordt het omgevingsdiscours dus gesteund door een gevarieerde coalitie met diverse belangen en posities.

In het vorige hoofdstuk is al gebleken dat het omgevingsdiscours zijn oorsprong heeft in de wetenschappelijke wereld. De argumenten in de wetenschappelijke disciplines lopen gelijk op met de bovengenoemde argumenten in de praktijk. De steun vanuit de juridische wereld sluit aan bij de argumenten van bestuurders en managers. De eenheid van het overheidsbeleid geldt voor hen als noodzakelijke vooronderstelling. De steun vanuit de planologische en milieukundige wereld is verbonden met de opstelling van de betrokken professies. De ruimtelijke ordenaars hebben zich vanouds met een omvattende aanpak van gebieden verbonden. Die rol – die in het sector-facetmodel geformaliseerd werd – kwam sindsdien echter onder druk te staan. In de milieukunde wordt de noodzaak van een ‘groen’ inrichtingsbeleid onderstreept. In deze overeenkomsten komt de directe verbinding tussen wetenschappelijke disciplines en praktijk tot uitdrukking. Elk van de groepen maakt om verschillende redenen deel uit van de discourscoalitie achter het omgevingsdiscours. De specifieke steun van de genoemde groepen in de afzonderlijke provincies en de invloed van de discourscoalitie die het ‘omgevingsdiscours’ steunt bepaalt in welke mate de institutionalisering van dit discours in de provinciale praktijken daadwerkelijk gestalte heeft gekregen.

Met deze typering van de discourscoalitie en de achterliggende bedoelingen wordt duidelijk dat het omgevingsdiscours is verbonden met verschillende politieke doeleinden. De institutionalisering van dit discours heeft dan ook verschillende politieke effecten. In de eerste plaats wordt met dit discours hernieuwde steun gegeven aan de oude traditie van ruimtelijke ordening vanuit een absoluut ruimtebegrip. Ten tweede betekent die steun impliciet een straffere provinciale regie van de ruimtelijke ordening waardoor bevoegdheden van Rijk en gemeenten verschuiven. Ten derde betekent het dat de ruimtelijke ordening verbonden raakt met de doeleinden van het milieubeleid en zo een groener karakter krijgt. Ik loop deze effecten na. In de eerste plaats valt op dat met het omgevingsdiscours wordt gepleit voor een inrichtingsbeleid vanuit een absoluut ruimtebegrip. Daarmee wordt de in paragraaf 5.4 geschetste oude aanpak van de op beleidsafstemming gerichte ruimtelijke ordening gekopieerd. Opvallend genoeg was echter het laatste decennium deze op omvattende gebiedsplanung gerichte ruimtelijke ordening vanuit een absoluut ruimtebegrip juist in onmin geraakt. Als alternatief tekent zich zoals in paragraaf 5.7 bleek een ruimtelijke ontwikkelingsbeleid af dat vanuit het BV Nederland discours in dienst wordt gesteld van de positie van Nederland in de internationale economie. De pleidooien voor omgevingsplanung richten zich impliciet tegen deze alternatieve positionering van de ruimtelijke ordening. Met het omgevingsdiscours wordt dus eigenlijk getracht de oude op afstemming gerichte ruimtelijke ordening te rehabiliteren. De hardnekkige steun voor dit omvattende inrichtingsbeleid in de Nederlandse praktijk springt in het oog. De gebrekkige aandacht voor de ervaringen met omvattende planning uit de jaren zeventig is des te opvallender. Bovendien wordt er geen aandacht geschonken aan de argumenten van voorstanders van een alternatieve ruimtelijke ordening. Beide constatering onderstrepen het politieke karakter van het omgevingsdiscours.

Met de constatering dat het omgevingsdiscours impliciet een eerherstel voor de ‘oude’ ruimtelijke ordening betekent is niet alles gezegd. Het gebiedsgerichte inrichtingsbeleid van de omgevingsplanning krijgt namelijk wel een karakter dat afwijkt van de oude ruimtelijke ordening. In de eerste plaats – en dat is het tweede politieke effect – impliceert de omgevingsplanning een centralisatie van het ruimtelijke ordeningsbeleid. In het vorige hoofdstuk is gebleken dat de rol van de provincie op de drie besproken beleidsvelden sterk verschilt. Als de drie planningstelsels op het provinciale niveau in elkaar worden geschoven dan impliceert dat feitelijk een herordening van verhoudingen tussen overheden die vooral binnen de ruimtelijke ordening vergaande gevolgen kan hebben. Met een verwijzing naar de successen van het ROM-beleid wordt immers – mede met het oog op de provinciale profilering – een provinciaal inrichtingsbeleid bepleit. Deze provinciale wens om een inrichtingsbeleid te voeren staat op gespannen voet met de gedecentraliseerde opzet van het ruimtelijke planningstelsel (Salet 1989; 1998). Dat politieke effect van de institutionalisering van het omgevingsdiscours moet ook explicieter in het provinciale debat worden besproken. Een tweede verandering – en dat is het derde politieke effect – is dat de omgevingsplanning directer verbonden zal zijn met de doeleinden van milieubeleid, natuurbeleid en waterbeleid. Aan de basis van deze verschuiving staat de constatering dat de milieuproblematiek wezenlijk andere eisen stelt aan de overheid. Met het discours van ecologische modernisering wordt daarom bepleit om de invloed van milieuoverwegingen in andersoortige besluiten zoals bij de inrichting van de ruimte te vergroten. Het omgevingsdiscours is dus een middel om milieuargumenten een rol te laten spelen in de ruimtelijke ordening. Ook dat derde politieke effect moet expliciet worden besproken.

Het debat over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid richt zich dus samenvattend op de afstemming van verschillende provinciale beleidspraktijken. De constatering dat er een omgevingsproblematiek ‘is’, leidde tot een pleidooi voor gezamenlijke beleidspraktijken. De bijdragen aan het debat hebben – een aantal uitzonderingen daargelaten – een organisatorische invalshoek en beperken zich tot provinciale overheid. Opvallend genoeg staan concrete afstemmingsproblemen echter vrijwel nooit aan de basis van de provinciale discussie. Vanuit een discoursanalytische invalshoek is de steun voor het omgevingsdiscours dan ook anders verklaard. Er werd duidelijk dat de voorstellen meer politieke redenen en implicaties hebben dan de organisatorische argumenten doen vermoeden. Het provinciale debat biedt dan ook een goed voorbeeld van de manier waarop opvattingen over wat de werkelijkheid ‘is’ worden ingezet in politieke kwesties. Die effecten zouden in het debat veel explicieter moeten worden besproken. Het debat over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid schiet daarom tekort. Een provinciaal debat kan natuurlijk wel de noodzaak van de afstemming van beleidspraktijken centraal stellen maar zou een uitgebreider beeld moeten geven van verschillende afstemmingsoplossingen en moet steeds ook de politieke effecten van die oplossingen in beeld brengen. Er is dus een ander type debat gewenst met andere betrokkenen en – deels – op een andere plaats. Ik bekijk de contouren van dat nog niet gevoerde debat in de resterende paragrafen van dit

hoofdstuk. Een analyse van achtereenvolgens aanverwante debatten bij andere overheidsniveaus en van de ontwikkeling van maatschappelijke praktijken vormt de opstap.

7.5 AANVERWANTE DEBATTEN

In de discussie over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid is de aandacht vrijwel exclusief op het functioneren van de provinciale overheid gericht. Bovendien is de betrokkenheid van andere overheidsniveaus bij dit debat gering. Dit geïsoleerde karakter van het provinciale debat is verbonden met de dominante organisatorische invalshoek. Bij Rijk en gemeenten worden echter opvallend genoeg vergelijkbare discussies gevoerd over de eenheid van het omgevingsbeleid. De discussie bij het Rijk vormt een vervolg op eerdere pogingen om het samenspel tussen het directoraat-generaal voor de Milieuhygiëne, de Rijksplanologische Dienst en andere onderdelen van de Rijksdienst te verbeteren (De Boer 1995: 7-15; Urban 1996). Tegelijk is sinds het einde van de jaren tachtig een inhoudelijke toenadering van verschillende beleidsvelden te zien. Deze ontwikkeling resulteerde onder meer in het project Milieu en Ruimte. In dit project werd vanaf 1995 getracht om een gezamenlijke nota Milieu en Ruimte op te stellen. Bij het gemeentelijke beleid vallen initiatieven sinds het begin van de jaren negentig op om de stedelijke ontwikkeling te verenigen met de doelstellingen van het milieubeleid (Tjallingii 1992). Met het oog op de lokale afstemming van het beleid milieu en ruimte en aanverwante beleidsgebieden werd in 1993 het project Stad en Milieu gestart. Integrale omgevingsplannen spelen bij dit op een ecologisch verantwoorde stedelijke ontwikkeling gerichte project een belangrijke rol. Een analyse van beide ontwikkelingen laat zien dat het provinciale debat impliciet deel uitmaakt van een bredere discussie over de rol van de overheid ten aanzien van de omgeving. De contouren van die discussie worden duidelijker door een schets van de debatten bij Rijk en gemeenten.

Het besef dat overheidsbeleid eenheid moet vertonen krijgt zoals in paragraaf 5.4 bleek sinds de jaren zestig veel aandacht. De ontwikkeling van het milieubeleid veroorzaakte speciale aandacht voor de relaties tussen milieubeleid en ruimtelijke ordening (RARO 1982; 1983; 1985). Aan het einde van de jaren tachtig veranderde deze aandacht van karakter. “Ruimtelijk en milieubeleid moeten sporen”, zo sprak de Vierde nota Extra.⁸ “Er kan veel worden bereikt wanneer beide terreinen elkaar aanvullen. (...) De Vierde nota Extra richt zich op een verbrede afstemming waarbij ook het waterbeleid, het natuurbeleid en het landinrichtingsbeleid betrokken is.” In aanvulling op het afzonderlijke beleid werden daarom voor een aantal gebieden van nationaal belang gezamenlijke ROM-projecten opgestart (Cornelissen e.a. 1991; Glasbergen & Driessen 1993). In lijn met de tevredenheid over dat beleid ontstond midden jaren negentig een discussie over de wenselijkheid van een gezamenlijke nota Milieu en Ruimte. De gangmaker achter deze discussie was minister De Boer van het ministerie van VROM (De Boer 1995; Vrakking e.a. 1998: 4). Zij was eerder als gedeputeerde in Noord-Holland en als Commissaris van de Koningin in Drenthe de drijvende kracht

achter pogingen aldaar om een provinciaal omgevingsplan op te stellen (De Boer 1992: 25-30). De overtuiging van De Boer dat milieu en ruimte gezamenlijk moeten optrekken vond een vruchtbare bodem in het ministerie van VROM. Het gezamenlijke optreden stond hier al langer in het vaandel. Die doelstelling werd in 1996 bevestigd in het zogeheten 'Thuisproject' waarin de missie van VROM werd omschreven als de 'integrale aanpak van het leefomgevingsbeleid'.

De Boer introduceerde het idee om de Vijfde nota voor de Ruimtelijke Ordening en het vierde Nationaal Milieubeleidsplan te integreren begin 1995 op haar ministerie. In november van dat jaar kondigde ze in de Tweede Kamer aan dat er een nota Milieu en Ruimte zou komen die een opstap moest vormen voor een geïntegreerde nota voor de fysieke leefomgeving. De Kamer reageerde positief. Vanaf het moment dat begin 1996 formeel werd gestart met het opstellen van de nota begonnen echter de moeilijkheden. Er bestond in het algemeen onduidelijkheid over de inhoud van de nota, de hoge werkdruk door een aantal gelijktijdige andere beleidsproducten stond de werkzaamheden aan de nota in de weg en meerdere concepten werden door een ontevreden minister afgewezen (Vrakking e.a. 1998: 4-8). Het valt vooral op dat de totstandkoming van de nota was opgezet als een project binnen het ministerie van VROM. Toen na de zomer van 1997 werd getracht de resultaten met de andere ministeries te bespreken ontstonden grote moeilijkheden. Collega-ministers reageerden negatief en in het interdepartementale overleg werd ontevredenheid geuit over de inhoud en het gebrekkige vooroverleg. Aangezien de uitwerking van de nota Milieu en Ruimte grote consequenties moest hebben voor andere ministeries die weinig echter coöperatief bleken te zijn besloot minister De Boer eind 1997 af te zien van de publicatie van de nota. In plaats daarvan werd aangekondigd dat in 1999 een Vijfde nota over de Ruimtelijke Ordening zou verschijnen. Deze nota zou worden gevolgd door een vierde Nationaal Milieubeleidsplan. De gezamenlijke nota voor Milieu en Ruimte leidde zo schipbreuk op de weerstanden bij andere ministeries.

De discussie over de nota Milieu en Ruimte vertoont gelijkenissen met het provinciale debat. Het uitgangspunt was dat verschillende beleidsvelden één gezamenlijk object hebben – de kwaliteit van de leefomgeving (De Boer 1995: 12). Vanuit dit uitgangspunt van het omgevingsdiscours werd geconstateerd dat de versnipperde instrumenten gezamenlijk moeten worden ingezet. De keuze voor een nota Milieu en Ruimte leek dus net als het provinciale omgevingsplan een vanzelfsprekende organisatorische aanpassing. Bij die keuze was echter weinig concrete aandacht voor de ontwikkeling van maatschappelijke praktijken. Het debat was bovendien vrijwel exclusief gericht op het Rijk. De argumentatie voor de nationale nota had met andere woorden ook een organisatorische invalshoek. Dat de keuze voor de nota Milieu en Ruimte impliciet ook politieke consequenties zou hebben gehad blijkt uit de reacties van de andere ministeries. Zij waren niet gediend van een nota Milieu en Ruimte en maakte de discussie tot inzet van een politieke confrontatie. Die ontwikkeling sluit aan bij een algemenere discussie over het karakter van de ruimtelijke ordening die onder invloed van een tegendiscours rond de BV Nederland lijkt te zijn ontstaan (par. 5.7).⁹ Er valt op

dat het ministerie van Economische Zaken inmiddels een 'eigen' nota Ruimtelijk Economisch Beleid heeft uitgebracht waarin met een verwijzing naar een analyse van de dynamiek van maatschappelijke praktijken een ander inrichtingsbeleid wordt gepresenteerd.¹⁰ Alhoewel dus de aard van de discussie overeenkomsten vertoonde met het provinciale debat raakte de discussie bij het Rijk wel gepolitiiseerd.¹¹ Ook bij het Rijk is de achterliggende principiële discussie niet expliciet gevoerd maar hier is de keuze ten minste wel als een politieke keuze opgevat. Die politieke dimensie moet veel explicieter worden bediscussieerd voordat wordt gesleuteld aan het 'instrumentarium' van het omgevingsbeleid.

Naast de ontwikkeling bij het Rijk valt ook het debat bij de gemeenten op. Met de introductie van het duurzaamheidsbegrip in het Nationaal Milieubeleidsplan is sinds het begin van de jaren negentig gestreefd naar de ontwikkeling van een Ecologisch Verantwoorde Stedelijke Ontwikkeling. Enerzijds werd in het kader van het project Stad en Milieu getracht om de verschillende knelpunten in de bestaande regelingen voor een gezamenlijke planvorming weg te nemen (Siraa e.a. 1995: 388-389). De gemeenten kregen in dat kader een grotere beleidsruimte om knelpunten in het leefmilieu integraal aan te pakken (Sturen op Niveau, 1994). Anderzijds worden methoden ontwikkeld om de gezamenlijke planvorming daadwerkelijk vorm te geven. Het aantal initiatieven op dit vlak is enorm (Tjallingii 1992; Kassenaar 1994; Rijksplanologische Dienst 1994 en 1996b). Op gemeenteniveau, wijkniveau en op het niveau van de dagelijkse leefomgeving worden voorstellen gedaan en integrale plannen gemaakt met een duurzaam karakter. In vergelijking met het provinciale debat valt vooral op dat deze keuze niet als een organisatorische keuze wordt gerechtvaardigd. Er wordt op het lokale niveau expliciet politiek stelling genomen voor de wenselijkheid van een 'groen' inrichtingsbeleid en beheer. Die keuze wordt door het Rijk gestimuleerd (Rijksplanologische Dienst 1994 en 1996b). Er valt bovendien op dat de gekozen aanpak grotendeels aansluit bij de bestaande gemeentelijke bevoegdheden. De bestemmingsplanbevoegdheid en de bevoegdheid ten aanzien van milieuvergunningen ligt immers veelal in één hand liggen. Voor zover dat niet het geval was zijn expliciet debatten gevoerd over de bevoegdheidsverruiming van de lokale overheid. Tot slot zijn bij het lokale omgevingsbeleid de onzekerheden veel kleiner waardoor men beter omvattend en uitvoeringsgericht kan worden gewerkt. De keuze voor een lokaal omgevingsbeleid en de argumentatie daarvoor lijkt daarom goed te rechtvaardigen.

Ook buiten de provincies wordt dus gediscussieerd over de eenheid van het omgevingsbeleid. De debatten bij Rijk en gemeenten die in dit kader worden gevoerd hebben een verschillend karakter en verschillende uitkomsten. Het debat bij de Rijksoverheid vertoont opvallende overeenkomsten met het provinciale debat. Ook hier hadden argumenten oorspronkelijk een organisatorische invalshoek. De inzet bij het Rijk werd uiteindelijk echter gedwarsboomd door de andere ministeries die de wenselijkheid van de nota Milieu en Ruimte bekritiseerden vanuit bureaupolitieke overwegingen. Uiteindelijk is het inhoudelijke politieke debat bij het Rijk over de rol van de overheid ten aanzien van de omge-

ving hierbij (nog) niet expliciet gevoerd. Het politieke karakter van de vormgeving van het beleidsinstrumentarium heeft bij de bepaling van de uitkomsten van het debat echter wel een belangrijke rol gespeeld. Het gemeentelijke debat heeft een andere karakter. Hier is een inhoudelijke keuze gemaakt voor een ecologisch verantwoorde ontwikkeling van steden. Het omgevingsplan is geen instrument om beleid op elkaar af te stemmen maar biedt een inhoudelijke integrale schets van de gewenste ontwikkeling. Die keuze sluit bovendien aan bij de bevoegdheden van de gemeenten en bij de geringere onzekerheid. Aan die voorwaarde was bij de provincies nou juist niet voldaan. De debatten bij Rijk en gemeenten laten zien dat er een algemener vraagstuk bestaat over de veranderende rol van de overheid ten aanzien van de omgeving. Die vraag komt echter niet expliciet ter sprake doordat de debatten niet met elkaar worden verbonden. Een analyse van de ontwikkelingen van maatschappelijke praktijken verduidelijkt de noodzaak van dat niet gevoerde debat over Overheid en Omgeving.

7.6 NIEUWE MAATSCHAPPELIJKE PRAKTIJKEN

De maatschappij verandert snel. Nadat de als klassenmaatschappij gekarakteriseerde samenleving lange tijd relatief statisch en uniform was, lijken veranderingen elkaar de laatste decennia snel op te volgen. Enig scepsis ten aanzien van deze beleving van dynamiek is vanzelfsprekend op zijn plaats aangezien de dagelijkse ervaring al snel het gevoel van verandering en niet van continuïteit benadrukt. Desalniettemin is in hoofdstuk twee geconstateerd dat er verschillende indicaties zijn dat het doorzetten van het moderniseringsproces tot fundamentele veranderingen in de moderne maatschappij leidt. Verschillende spraakmakende theoretici bleken er op te wijzen dat de moderne industriële maatschappij van karakter is veranderd. Castells (1996) signaleerde de opkomst van een netwerkmaatschappij, Giddens (1994) sprak over een posttraditionele maatschappij en Beck (1992) typeert de nieuwe maatschappij als risicomaatschappij. Ik heb geconstateerd dat de maatschappelijke veranderingen die aan deze verschuiving ten grondslag liggen de oorzaak zijn van de tekortkomingen van het model van de organiserende overheid. Dat model sluit namelijk niet meer aan bij de kenmerken van de huidige maatschappij. Een adequate reactie houdt daarom rekening met de verandering van maatschappelijke praktijken. In het geval van het omgevingsbeleid moet dan worden bekeken wat de ruimtelijke effecten zijn van maatschappelijke veranderingen. Ik kan hier natuurlijk alleen een indicatie geven van deze veranderingen. Zo'n indicatie is hier echter ook voldoende. Ik maak deze analyse immers om te verduidelijken dat de maatschappelijke veranderingen grote gevolgen hebben voor de ruimtelijkheid van maatschappelijke praktijken en daarmee voor het debat over het omgevingsbeleid.

In hoofdstuk twee zijn de factoren die van invloed zijn op de maatschappelijke veranderingen aan de hand van drie trefwoorden getypeerd – technologisering, globalisering en individualisering. Vooral de eerste twee processen hebben grote invloed op de veranderende ruimtelijkheid van maatschappelijke praktijken. Door technologische ontwikkelingen krimpt de wereld van mensen (Harvey 1989).

De auto brengt steeds meer dingen bij elkaar. De telefoon en recent het internet hebben andere maatschappelijke praktijken met zich meegebracht – bijvoorbeeld andere manieren van zaken doen. In de virtuele stad van het internet zijn afstanden geheel verdwenen (Graham & Marvin 1996). Deze technologische ontwikkeling gaat samen met een voortgaande schaalvergroting van de economie. Economische markten die oorspronkelijk vooral een regionale en nationale schaal hadden zijn mondiaal geworden. Handelsrelaties overspannen inmiddels de gehele wereld. Deze ontwikkeling gaat gepaard met structuurveranderingen in het productieproces. Bedrijven gaan op de mondiale markt anders opereren. Producten worden steeds meer toegesneden op de eisen van individuele consumenten. De productieseries nemen af. Tegelijkertijd concentreren bedrijven zich op die dingen waar ze goed in zijn. Er vindt lokale specialisatie plaats in een steeds mondialere economie (Storper 1997). Bedrijven zijn veranderd van ondernemingen met één vestiging naar schakels in een netwerk van meerdere onderling verbonden vestigingen met eigen verantwoordelijkheden (Harrison 1994: 125-188). Beide ontwikkelingen worden in Nederland nog versterkt door het grote belang van de dienstensector in de economie.

Deze tendensen hebben grote gevolgen voor de ruimtelijkheid van de praktijken van de Nederlandse maatschappij (Castells 1996: 396-429). Enerzijds komen deze effecten tot uitdrukking in nieuwe ruimtelijke vormen. De ruimtelijkheid van de Nederlandse industriële maatschappij werd getypeerd door de tegenstelling tussen stad en platteland. Steden werden opgevat als relatief autonome eenheden waarbinnen ook het merendeel van de activiteiten plaats vindt. Nadat in het midden van de eeuw de stad als analyse-eenheid was vervangen door het stadsgewest wordt de laatste decennia geconstateerd dat de handelingspatronen van mensen en bedrijven de grenzen van die gewesten veelvuldig overschrijden. In dat verband kunnen de stedelijke gebieden van Nederland ook worden gepresenteerd als een *urban field* (Friedmann & Miller 1965), als polynucleaire stad (Lambooy 1998), als multinodale stedelijke gebieden (Dieleman & Priemus 1996). Binnen deze stedelijke gebieden is de klassieke verhouding tussen centrum en periferie verdwenen. Door een continue verspreiding van stedelijke functies en culturen over het oorspronkelijk platteland en door de sterk toegenomen mobiliteit heeft centraliteit zijn klassieke betekenis verloren (Boyer 1995). Huishoudens en bedrijven ontvluchten de oude steden steeds vaker en vestigen zich in woningen en op bedrijfsterreinen in een groene omgeving die per auto goed bereikbaar is. Traditionele centrumfuncties trokken zo steeds vaker naar de randen van de oorspronkelijke steden die wel aan worden geduid als *edge cities* (Garreau 1991). Het aanzien van Nederland is met deze ontwikkeling inderdaad sterk veranderd. Die ontwikkeling baart de overheid veel zorgen en geldt als startpunt van menige beleidsnota.

De maatschappelijke veranderingen hebben echter ook een ander effect gehad. De grondgebondenheid van maatschappelijke praktijken is de laatste decennia namelijk sterk afgenomen. In de industriële maatschappij waren plaats en afstand belangrijke structurerende factoren van maatschappelijke praktijken.

Bedrijven investeerden in fabrieksvestigingen en mensen woonden hun leven lang in steden en zelfs wijken. Wonen en werken vonden in elkaars omgeving plaats. In het auto- en informatietijdperk zijn mensen minder aan fysieke beperkingen gebonden. Dit zal zich in de toekomst met de voortgaande ICT-revolutie verder verminderen. Met de nieuwe technologie wordt de uitwisseling van informatie over grotere afstanden veel gemakkelijker. Keuzes in New York kunnen invloed hebben in Amsterdam. Directe contacten blijven in deze steeds mondiale wereld zeker van belang maar de rol van deze *face-to-face* contacten is veranderd (Kloosterman 1997). Locatie is voor netwerkbedrijven die in een wereldmarkt opereren een minder cruciale factor geworden. Zeker in de diensteneconomie zijn bedrijven veel minder aan specifieke plaatsen gebonden. Zelfs de tuinbouw hoeft door technologische ontwikkelingen geen grondgebonden activiteit meer te zijn. Bedrijven zijn met andere woorden in toenemende mate *footloose*. De structurerende werking van afstand en plaats is sterk verminderd. De ruimtelijkheid van de praktijken van de huidige maatschappij is anders dan de ruimtelijkheid van de industriële maatschappij (Castells 1996).

De veranderende ruimtelijkheid van maatschappelijke praktijken heeft grote gevolgen voor het optreden van de overheid. Waar maatschappelijke ontwikkelingen namelijk enerzijds een groeiende invloed van de overheid lijken te vragen, daar worden anderzijds de mogelijkheden van de overheid om sturend op te treden door de afnemende grondgebondenheid van maatschappelijke praktijken kleiner (Kreukels 1993: 10). Steeds meer ontwikkelingen onttrekken zich in de mondiale wereld aan de invloed van de nationale overheid (WRR 1998). De mogelijkheden om via de regulering van het ruimtegebruik in te grijpen in de maatschappij worden steeds kleiner. Door deze ontwikkelingen zijn de mogelijkheden voor een succesvol gebiedsgericht beleid de laatste decennia sterk afgenomen. De ruimtelijke ordening kampt al enige tijd met de gevolgen van die ontwikkeling. Donner (1996: 6) constateert in dit verband dat het ruimtelijke planingsstelsel een kanaliserende functie heeft zo lang de te sturen ontwikkelingen nog sterk grondgebonden zijn en een overwegend nationaal karakter hebben. Daar waar grondgebruik slechts de neerslag is van omvattender veranderingen en ontwikkelingen is kanalisering daarvan via ruimtelijke planning echter niet meer mogelijk. Door de verandering van de maatschappelijke praktijken biedt de planning van het grondgebruik dus minder mogelijkheden voor maatschappelijke sturing (Gans 1968: 61; Salet 1994: 13). Ondanks de groeiende wens naar inrichtingsmaatregelen van de overheid verliest het gebiedsgerichte overheids-optreden hierdoor steeds meer haar zeggingskracht. Die ontwikkeling – die mede aan de basis lag van de veranderingen in de ruimtelijke ordening – moet in het debat over omgevingsplanning als uitgangspunt gelden.

Deze houtkoolschets laat zien dat de ontwikkeling van maatschappelijke praktijken grote ruimtelijke gevolgen heeft. Door deze veranderingen gaat Nederland er enerzijds anders uitzien en worden de mogelijkheden voor de overheid om middels de regeling van het grondgebruik dit veranderende uiterlijk van Nederland te beïnvloeden tegelijkertijd kleiner. Terwijl zo de wens van de overheid om

ordenend op te treden ten aanzien van het ruimtegebruik groeit nemen de mogelijkheden daartoe af. In hoofdstuk vijf bleek dat die ontwikkeling de laatste decennia leidde tot een groeiende onvrede met het functioneren van het Nederlandse ruimtelijke beleid. De verantwoordelijke beleidsorganisaties kregen zware kritiek te verduren, raakten in een identiteitscrisis en wijzigden in reactie hun strategie. Ruimtelijke ordening veranderde van een omvattend afwegingsbeleid ten aanzien van het ruimtegebruik van heel Nederland in een selectief uitvoeringsgericht inrichtingsbeleid. Recent wordt bovendien van verschillende kanten bepleit om die verandering door te zetten en de ruimtelijke ordening om te vormen tot een gericht ontwikkelingsbeleid (Donner 1996; Salet 1996c: 11-17; Kreukels 1995; WRR 1998). Desalniettemin wordt met de pleidooien voor het omgevingsbeleid op verschillende overheidsniveaus – net als zoals in paragraaf 5.7 bleek bij het reguliere ruimtelijke ordening – teruggegrepen op de beleidsvorming vanuit het ruimtelijke perspectief. De ervaringen met ruimtelijke ordening worden hierbij niet besproken. De veranderingen van maatschappelijke praktijken en de gevolgen voor de mogelijkheden van een gebiedsgericht beleid krijgen ook nauwelijks aandacht. De organisatorische argumentatie over provinciale omgevingsplanning schiet daarom tekort. Een afdoende argumentatie over nieuwe praktijken voor het omgevingsbeleid zou moeten beginnen bij een analyse van maatschappelijke praktijken. Vanuit die analyse kunnen dan uitspraken worden gedaan over de veranderde rol van de overheid ten aanzien van de omgeving in onze maatschappij. Met een schets van de contouren van deze reflexieve argumentatie sluit ik af.

7.7 OVERHEID EN OMGEVING

Het debat over provinciale omgevingsplanning is een intrigerend debat. In dit debat kiezen verschillende provincies enthousiast voor provinciale omgevingsplannen. Slechte ervaringen met omvattende gebiedsplanning uit de streekplanpraktijk van de jaren zeventig komen niet ter sprake. Lessen uit de planningtheorie krijgen geen aandacht. Vanuit een opvallend optimisme wordt de overtuiging uitgedragen dat omvattende plannen tot een goede uitvoering van het provinciale omgevingsbeleid zullen leiden. Alhoewel deze keuze vanuit de provinciale beleidspraktijken wellicht logisch lijkt, voldoet de eenzijdige organisatorische argumentatie die er aan ten grondslag ligt niet. De problematiek van de eenheid van het omgevingsbeleid wordt daarmee vanuit de bestaande provinciale beleidspraktijken slechts als instrumenteringsvraagstuk bekeken. De oude kritiek op het bestuurscentrisme blijkt dus nog steeds actueel (Den Hoed, e.a. 1983). Ten onrechte wordt geen rekening gehouden met de oude conclusie dat omvattende plannen niet kunnen worden uitgevoerd. Ten onrechte komen belangrijke politieke aspecten van de keuze voor een provinciaal omgevingsplan niet ter sprake. Aanverwante debatten op andere overheidsniveaus krijgen geen aandacht. De ontwikkeling van maatschappelijke praktijken wordt niet besproken. De keuze voor het omgevingsplan heeft meer implicaties dan men zich in de formele argumentatie – in ieder geval openlijk – realiseert. Ik pleit daarom voor een heropening van het provinciale debat zodat deze consequenties expliciet kunnen worden besproken.

Het uitgangspunt voor mijn reactie op het provinciale debat is dat de organisatorische argumentatie tekort schiet. Vanuit de organisatorische blik komt de aard van de afstemmingsproblematiek van het omgevingsbeleid niet goed in beeld. De verschillende beleidsvelden van dit omgevingsbeleid zijn door de institutionalisering van discoursen ontstaan. Door de toenemende complexiteit van de huidige maatschappij raakten maatschappelijke processen steeds meer met elkaar vervlochten. De noodzaak om maatregelen van verschillende organisaties binnen en buiten het politieke systeem op elkaar af te stemmen groeide daardoor sterkt. Tegelijkertijd namen echter de mogelijkheden daartoe door de consequenties van de maatschappelijke modernisering af. Al in de jaren zeventig werd geconstateerd dat het coördinatieprobleem in deze situatie principieel onoplosbaar is (Scharpf 1973). Dit betekent niet dat er geen omgevingsplannen moeten komen. Aan de vraag hoe een samenhangend omgevingsbeleid moet worden gecreëerd gaat echter de vraag vooraf waarom deze samenhang wordt bepleit en met welke politieke consequenties. Die constatering bood ook het uitgangspunt voor de in Deel I uitgewerkte voorwaarden voor een debat over nieuwe beleidspraktijken. Volgens deze voorwaarden moet omgevingsplanning worden bekeken als een praktijk die het resultaat is van een omgevingsdiscours. Met dit discours wordt een wereld met omgevingsproblemen geconstrueerd; de politieke effecten van dit discours moeten expliciet worden besproken; naast de problemen binnen beleidspraktijken moet het debat aandacht besteden aan de ontwikkeling van maatschappelijke praktijken; en in plaats van een noodzakelijk overheidsoptreden te veronderstellen moet de argumentatie de eigen rol van de overheid ten aanzien van de omgeving ter discussie stellen. Een debat dat aan deze eisen voldoet is reflexief genoemd omdat het begint bij een bezinning op de eigen positie van de overheid in de maatschappij en op het discours van waaruit die positie wordt besproken. In dit hoofdstuk zijn de contouren van zo'n debat geschetst.

Volgens de eerste voorwaarde voor een reflexieve argumentatie over nieuwe beleidspraktijken moet omgevingsplanning worden bekeken als een praktijk die ontstaat door de constructie van de omgeving als beleidsobject (1). Pleidooien voor omgevingsplanning zijn dus pogingen om een omgevingsdiscours te institutionaliseren. Volgens de tweede voorwaarde voor een reflexieve argumentatie over nieuwe beleidspraktijken moeten de politieke consequenties van dit discours expliciet worden besproken (2). Deze consequenties zijn in dit hoofdstuk geschetst. Ten eerste bleek dat het omgevingsdiscours een hernieuwde steun betekende voor de oude traditie van ruimtelijke ordening vanuit het absolute ruimtebegrip. Het omgevingsdiscours impliceert dat recente pleidooien voor een ontwikkelingsgerichte ruimtelijke ordening minder vanzelfsprekend worden. De vraag of ruimtelijke planning een specifiek inrichtingsbeleid moet zijn in dienst van de BV Nederland of een algemene beleidsafstemming van verschillend beleid ten aanzien van de ruimte moet expliciet worden besproken. Ten tweede bleek dat het omgevingsdiscours een straffere provinciale regie van de ruimtelijke ordening betekende. Niet voor niets volgden de pleidooien voor omgevingsplanning op het provinciale kerntakendebat. Met de introductie van omgevingsplannen

worden de afzonderlijke planningstelsels voor ruimte, water en milieu in ieder geval op het provinciale niveau in elkaar geschoven. De ordeningsgrondslag van deze planningstelsels en daarmee de provinciale rol op de beleidsvelden verschilt echter sterk. Ook de vraag of die rol met de totstandkoming van omgevingsplannen moet veranderen moet in een reflexief debat expliciet worden besproken. Ten derde bleek dat het omgevingsdiscours impliceert dat het Nederlandse inrichtingsbeleid een groener karakter krijgt. Deze drie politieke effecten van het omgevingsdiscours worden in een reflexief discours besproken.

Volgens de derde voorwaarde voor een afdoende argumentatie over nieuwe beleidspraktijken moet aandacht worden besteed aan de veranderingen van de maatschappelijke praktijken die de overheid wil beïnvloeden (3). In Deel I is immers geconstateerd dat de kenmerken van deze maatschappelijke praktijken mede het succes van het overheidsbeleid bepalen. Een eerste analyse maakte duidelijk dat de gebrekkige eenheid van het provinciale omgevingsbeleid mede het gevolg is van de verandering van maatschappelijke praktijken. Door de toenemende spreiding van maatschappelijke activiteiten lijkt de wenselijkheid van overheidsmaatregelen groter te worden terwijl tegelijkertijd de mogelijkheden voor dit ingrijpen verminderen. Deze ontwikkeling moet bij een reflexief debat expliciet worden besproken. Na deze drie voorwaarden komt tot slot de vierde voorwaarde voor een afdoende debat over omgevingsplanning in beeld (4). De geplaatste kanttekeningen leiden namelijk – op de beleidsvelden van het omgevingsbeleid waar de verhoudingen tussen overheid en samenleving de laatste decennia opvallend genoeg niet structureel zijn veranderd – tot een discussie over de rol van de overheid ten aanzien van de omgeving in de huidige maatschappij. Zo'n debat wordt in de afzonderlijke organisatorische debatten op verschillende overheidsniveaus niet gevoerd. Aangezien deze debatten betrekking hebben op hetzelfde onderwerp en het resultaat zijn van hetzelfde probleem moeten ze in samenhang worden gevoerd. Het leidt tot een gezamenlijk debat over rol van de overheid ten aanzien van de omgeving in de veranderende maatschappij. Verschillende initiatieven tot zo'n debat hebben vooralsnog geen vervolg gekregen (Salet 1996c; Kreukels 1995; Donner 1996; WRR 1998). Alleen als ook aan deze vierde voorwaarde wordt voldaan dan is de keuze voor omgevingsplanning gebaseerd op een afdoende reflexief debat.

Met dit hoofdstuk komen zo de voorwaarden voor een reflexieve argumentatie over provinciale omgevingsplannen in beeld. Deze voorwaarden impliceren niet dat de organisatorische problemen van de provinciale overheid onbelangrijk zijn. In het dagelijkse leven van de medewerkers van de provinciale beleidsdiensten zijn het concrete obstakels die het succesvolle doelgerichte opereren van de overheid in vergaande mate kunnen belemmeren. De oplossing van die problemen wordt natuurlijk van harte gesteund. Men moet hierbij echter wel de verschillende gevolgen die deze oplossingen hebben in het oog houden. Natuurlijk hoeft de provinciale overheid niet bij elke aanpassing binnen de provinciale beleidsdienst een reflexieve argumentatie te geven. De vraag of dit nodig is moet echter wel steeds worden gesteld. Er zijn organisatorische oplossingen – dagelijks overleg,

rapportage, advies – die geen vergaande gevolgen hebben en waar dus een organisatorische argumentatie voldoet. Andere oplossingen zijn echter ook mogelijk. Hier valt in eerste instantie het Gelderse initiatief van een gezamenlijke *omgevingsrapportage* op (Bekhuis e.a. 1999). Een andere mogelijkheid is dat – naar analogie van het initiatief van de Nieuwe Kaart van Nederland en de zogenaamde ARCAM-kaart – de inrichtingsmaatregelen van verschillende beleidsdiensten op een centraal te administreren *provinciale kaart* worden gezet zodat beleidsdiensten van elkaars plannen afweten. Er zijn zo verschillende organisatorische mogelijkheden die niet allemaal om een reflexieve argumentatie vragen. Zodra echter wordt gesleuteld aan de rol en de bevoegdheden van de overheid in de maatschappij – bijvoorbeeld door een wijziging van planningpraktijken die in het recht zijn ingebed en zijn verbonden met de ordening tussen staat en samenleving – dan is zo'n argumentatie vereist.

De hier gestelde eisen aan de discussie over omgevingsplanning zijn niet gering. De tekortkomingen van een gebiedsgericht inrichtingsbeleid worden reeds langer gesignaleerd en er wordt ook al langer gepleit voor een fundamentele bezinning op de praktijken van het ruimtelijk beleid in Nederland. De recente voorzeten van de WRR (1998) voor een fundamentele discussie over de toekomst van het ruimtelijke planningstelsel hebben zo'n debat niet op gang gebracht. De Rijksplanologische Dienst (1996a) bleek zelf de bestaande regeling bij het project *Planningstelsel in Bestuurlijk Perspectief* vanuit een argumentatie die overigens niet aan de eisen voor een reflexief debat voldoet op hoofdlijnen te steunen. In de provinciale praktijk waren tot slot zowel in de literatuur als in de praktijk vrijwel geen aanzetten tot een fundamentele debat. Er lijkt met andere woorden geen grote bereidheid te bestaan voor een herbezinning op de rol van de overheid ten aanzien van de omgeving. Het omgevingsdiscours draagt daaraan slechts bij. De vooruitzichten voor een reflexief debat zijn wat dat betreft dan ook somber. Deze situatie is mede het gevolg van een aantal structuurkenmerken van de huidige overheid. De debatten over de vormgeving van beleidsinstrumenten worden vooral gevoerd door beleidsdiensten die zelf met deze instrumenten moeten werken. Zij zullen hun eigen positie niet graag ter discussie willen stellen in een reflexief debat. Het pleidooi voor een reflexieve argumentatie betekent dan ook dat anderen die rol op zich moeten nemen. Er kunnen bovendien organisatorische voorwaarden worden geschapen die de kans dat reflexieve debatten ontstaan vergroten. In het volgende hoofdstuk zal ik daarom na het trekken van een aantal conclusies ingaan op veranderingen die een bijdrage kunnen leveren aan de totstandkoming van een reflexiever overheidsop treden.

NOTEN

- ¹ In de marxistische literatuur wordt naast het absolute en relatieve ruimtebegrip ook een relationeel ruimtebegrip als bijzondere vorm van het relatieve ruimtebegrip onderscheiden (Harvey 1972: 328; Harvey 1973: 13; De Pater 1984: 286-292). Het onderscheid tussen het relatieve en relationele ruimtebegrip wordt echter onvoldoende duidelijk (Smith 1984: 167n).
- ² Afstanden worden opgevat als absolute afstanden en regio's worden beschouwd als een a priori aanwezige eenheid waarin uiteenlopende verschijnselen zijn geplaatst (De Pater 1984: 224).
- ³ Lefebvre (1991) spreekt over de sociale 'productie' van de ruimte.
- ⁴ Deze strijd stond in de neomarxistische geografie centraal (Harvey 1973). Soja (1989) spreekt in dit verband over de 'control over the social production of space'.
- ⁵ In hoofdstuk vijf werd overigens duidelijk dat de ruimtelijke ordening niet per definitie is verbonden met het absolute ruimtebegrip. Dat geldt alleen voor die ruimtelijke ordening die het tot zijn taak rekent om als een 'neutrale' afstemmingspraktijk alle maatregelen met betrekking tot gebieden op elkaar af te stemmen.
- ⁶ Ook anderen wezen – zonder het omgevingsbegrip – op de ruimtelijke eenheid van het object van diverse beleidsvelden (Arkesteijn e.a. 1985; Urselmann 1988; Hidding & Kleefmann 1989).
- ⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21896, nrs.1-2: 14.
- ⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21879, nrs.1-2: 116-117.
- ⁹ De groeiende kritiek is in opvallende tegenspraak met de door de Rijksplanologische Dienst uitgesproken tevredenheid over de hoofdlijnen van het ruimtelijke planningstelsel in het project *Planningstelsel in Bestuurlijk Perspectief* (Mastop 1995; Rijksplanologische Dienst 1996a; Glasbergen 1996).
- ¹⁰ De discussie over de toekomst van het compacte-stad beleid die nog in het kader van de Vijfde nota over de Ruimtelijke Ordening moet worden gevoerd is hier zeer interessant. Het is geen toeval dat dit beleid voortkomt uit het stad-land discours dat – zo bleek in paragraaf 5.3 – ten grondslag lag aan de totstandkoming van de praktijken van het ruimtelijke beleid.
- ¹¹ Het uitgangspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid – als tegenhanger van het provinciale collegiale bestuur – is daar zeker debet aan geweest.

DEEL III
CONCLUSIES

8 REFLEXIVITEIT EN OVERHEIDSBELEID

De Nederlandse overheid heeft zich in de twintigste eeuw ontwikkeld tot nationale probleemoplosser. De ontwikkeling van deze ‘organiserende’ overheid werd beheerst door de gedachte dat eenmaal ontdekte maatschappelijke problemen vragen om een oplossing van de overheid. Op grond van wetenschappelijk onderzoek werd de problematiek juist gedefinieerd en werden de oorzaken achterhaald. Vervolgens stelde de overheid een samenhangend beleid op met onderling afgestemde beleidsinstrumenten. Een succesvolle inzet van die instrumenten zou dan tot oplossing van de problemen leiden. Met deze gedachtegang werd een organisatorische blik op het overheidsoptreden dominant. Verschillende maatschappelijke ontwikkelingen zorgen er echter voor dat het optreden van de organiserende overheid vanuit de organisatorische blik niet goed meer werkt. Maatschappelijke praktijken onttrekken zich steeds meer aan de beheersing van de overheid. Pogingen om de steeds dynamischere en gedifferentieerdere wereld toch te beheersen leidden tot een wildgroei van beleidspraktijken. De samenhang van deze praktijken lijkt meer dan eens zoek. Dat probleem doet zich ook voor bij het provinciale omgevingsbeleid. Opvallend genoeg grijpt de overheid bij de aanpak van dit probleem terug op een oude oplossing – omvattende planning – die eerder al tekort schoot. Die constatering resulteerde in de vraagstelling van dit boek: *hoe moeten de pleidooien voor provinciale omgevingsplannen als antwoord op de tekortkomingen van het provinciale omgevingsbeleid in de huidige gedifferentieerde en dynamische maatschappij worden beoordeeld?* In dit afsluitende hoofdstuk geef ik antwoord op deze vraag.

Bij de beantwoording van de vraagstelling is een onderscheid gemaakt tussen twee deelvragen. In Deel I stond de eerste deelvraag centraal: *aan welke voorwaarden moet een argumentatie over nieuwe beleidspraktijken in de huidige gedifferentieerde en dynamische maatschappij voldoen?* Bij de beantwoording van deze vraag werd duidelijk dat een eenzijdige organisatorische invalshoek tekort schiet. Een argumentatie over nieuwe beleidspraktijken moet ook vanuit een aanvullende institutionele blik worden ingezet. Een argumentatie die aan die voorwaarden voldoet is reflexief genoemd. Deze algemene positionering ten aanzien van de overheid in de huidige maatschappij vormde het uitgangspunt bij de beantwoording van de tweede deelvraag: *hoe kan het debat over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid vanuit deze voorwaarden worden beoordeeld?* De aandacht werd nu gericht op een concreet debat over nieuwe beleidspraktijken – het debat over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid. In dit debat bleek de wenselijkheid van provinciale omgevingsplannen vooral vanuit de positie van de provinciale beleidsdiensten te worden besproken. Voorstellen voor de aanpassing van de praktijken van het provinciale omgevingsbeleid werden zowel in de provinciale praktijk als in de wetenschappelijke literatuur beargumenteerd vanuit een organisatorische invalshoek. Belangrijke consequenties van de keuze voor nieuwe provinciale beleidspraktijken kwamen niet in beeld. De argumentaties in het debat schieten derhalve tekort. In reactie heb ik

daarom de contouren van een alternatief reflexief debat geschetst. Daarmee is de beantwoording van de vraagstelling afgerond. Ik zet de antwoorden op een rij.

Dit laatste hoofdstuk beslaat zeven paragrafen. In paragraaf 8.1 vat ik de noodzaak van een reflexieve argumentatie samen. Vervolgens concludeer ik in paragraaf 8.2 dat het debat over provinciale omgevingsplanning niet aan deze noodzaak voldoet. Het debat wordt gedomineerd door een organisatorische invalshoek. Die constatering lijkt eerder regel dan uitzondering te zijn. In paragraaf 8.3 vat ik vanuit de praktijktheoretische invalshoek mijn reactie op het debat samen. In paragraaf 8.4 constateer ik dat de wens tot omvattende gebiedsgerichte planning een constante is in het Nederlandse overheidsbeleid. Er wordt bekeken waarom die steun in Nederland zo hardnekkig is. Vervolgens bekijkt paragraaf 8.5 bij wijze van toegift de mogelijkheid om het reflexieve karakter van argumentaties over beleidspraktijken te vergroten. In paragraaf 8.6 constateer ik dat het wetenschappelijk onderzoek in potentie kan bijdragen aan een verhoging van de reflexiviteit van argumentaties over beleidspraktijken. De wetenschappelijke bijdragen aan het debat over provinciale omgevingsplanning hadden echter in hoofdzaak een eenzijdige organisatorische invalshoek. Er wordt bekeken wat hiervan structurele oorzaken zijn en hoe die kunnen worden beïnvloed. In paragraaf 8.7 sluit ik af met een samenvattende typering van de perspectieven van het ontwerpen en het ontstaan als invalshoeken op de overheid.

8.1 NOODZAAK VAN EEN REFLEXIEVE ARGUMENTATIE

De uitbouw van de overheid in de twintigste eeuw werd beheerst door een klaarblijkelijk voor de hand liggende redeneerlijn. Het uitgangspunt van deze redeneerlijn is dat er maatschappelijke problemen zijn. Het is de taak van de overheid om deze problemen op te lossen. Naturalistisch onderzoek toont eerst de aard van deze problemen aan. De overheid kiest vervolgens bijpassende instrumenten die worden vormgegeven in een samenhangend beleid. De uitvoering van dit beleid leidt tot probleemoplossing. Het oplossen van maatschappelijke problemen is in deze visie dus de kern van het optreden van de overheid. De overheid heeft in lijn met deze veronderstellingen in de loop van de twintigste eeuw steeds meer taken op zich genomen. Het vermogen om maatschappelijke problemen aan te pakken gaf het optreden van deze organiserende overheid legitimiteit. Steeds leidde de signalering van maatschappelijke problemen tot een reactie. Naar aanleiding van onderzoek volgde de instelling van beleidspraktijken van waaruit wordt ingegrepen in de externe wereld. Deze beleidspraktijken waren geordend in beleidsvelden die werden beheerd door overheidsdiensten. In de loop van de eeuw zijn zo afzonderlijke besluitvormingsstructuren ontstaan die zijn gericht op de oplossing van verschillende maatschappelijke problemen.

De uitbouw van de organiserende overheid was gebaseerd op de veronderstellingen van de orthodoxe consensus in de sociale theorie. Volgens de functionalistische invalshoek van deze consensus heeft het politiek systeem de functie van het oplossen van maatschappelijke problemen. De aard van die problemen kan vol-

gens het naturalistische uitgangspunt van de orthodoxe consensus met objectief wetenschappelijk onderzoek worden bepaald. Met dat onderzoek worden de causale relaties achter maatschappelijke problemen achterhaald. Zo wordt eerst het probleem 'juist' gedefinieerd en worden vervolgens oplossingen gekozen. Die oplossingen worden vertaald in instrumenten waarmee de oorzaken van de problemen worden weggenomen. Planning kreeg hierbij een centrale plaats als algemeen toepasbaar superieur instrument. Bij toepassing van dit instrument wordt geabstraheerd van de historische situatie. Een verdere veronderstelling was dat het optreden van de organiserende overheid aldus tot vooruitgang zou leiden. De overheid werd op grond van deze uitgangspunten van de orthodoxe consensus opgevat als doelgerichte organisatie. Het functioneren van deze organisatie werd beredeneerd vanuit een organisatorische blik.

De uitgangspunten van de orthodoxe consensus sluiten aan bij de kenmerken van de relatief uniforme en statische verzuilde maatschappij. Het optreden van de overheid vanuit een eenzijdige organisatorische blik functioneerde tot de jaren zestig dan ook aardig. De maatschappij is de laatste decennia echter steeds sneller veranderd. Door de toenemende maatschappelijke differentiatie werd het moeilijker om overeenstemming te bereiken over de aard van maatschappelijke problemen en van de gewenste oplossingen. De grote-groepen benadering van de functionalistische en naturalistische wetenschap bood geen ware kennis meer over deze gedifferentieerde maatschappij maar schetste slechts de grootste gemeene deler. Wetenschappelijke kennis vormde zodoende een steeds minder goed uitgangspunt voor het optreden van de overheid. Bovendien nam de autonomie van het maatschappelijk systeem toe. Actoren gingen zich vaker calculerend opstellen ten aanzien van de regelingen van de overheid. Het steeds mondialere economische systeem onttrok zich aan de invloed van de nationale overheid. Tegelijkertijd raakten processen meer met elkaar verbonden. Daar kwam bij dat de milieuproblematiek de aard van de maatschappelijke problematiek ingewikkelder maakte. De complexere maatschappelijke problemen vergden een gedetailleerdere sturing terwijl de mogelijkheden voor overheidssturing afnamen. De organiserende overheid raakte in de problemen. Het optreden vanuit de eenzijdige organisatorische blik paste niet meer bij de kenmerken van veranderende maatschappij.

Oorspronkelijk werden de problemen van de organiserende overheid als organisatorische problemen bekeken. Er werden organisatorische oplossingen aangedragen. Overheidsplannen, interdepartementale coördinatiecommissies, coördinerende bewindslieden en procedures voor overleg en inspraak moesten de samenhang van het overheidsbeleid verbeteren. Het tij bleek met deze oplossingen moeilijk te keren. Vanuit de praktijktheorie wordt duidelijk dat dit komt doordat de problemen van de organiserende overheid vanuit een organisatorische invalshoek niet volledig in beeld komen. Een aanvullende institutionele invalshoek laat zien dat de afstemmingsproblemen een inherent onderdeel vormen van de tekortkomingen van de organiserende overheid in de huidige maatschappij. Planning bleek vanuit de institutionele blik geen een neutraal instru-

ment te zijn dat kan worden ingezet bij de oplossing van om het even welk probleem. Het was een geïnstitutionaliseerde praktijk die is verbonden met een specifieke definiëring van maatschappelijke problemen die aansluit bij de positie van sommige actoren. Mogelijkheden om steun te vinden voor die definities zijn in de gedifferentieerdere en dynamischer maatschappij afgebrokkeld. Het betekende dat de kansen voor de overheid om maatschappelijke problemen op te lossen kleiner werden. Het probleem van de organiserende overheid is dat beleidspraktijken niet meer passen bij de kenmerken van maatschappelijke praktijken.

Deze praktijktheoretische stellingname geldt als uitgangspunt voor een reactie op de problemen van de organiserende overheid. Het oplossen van maatschappelijke problemen is weliswaar nog steeds een belangrijke drijfveer voor de overheid maar argumentaties over het functioneren van deze overheid mogen niet tot het effectief oplossen van vooraf gegeven problemen worden beperkt. Vanuit de praktijktheoretisch invalshoek is de overheid niet alleen een organisatie die als middel dient bij het bereiken van beleidsdoelen maar is ook een historisch gegroeide institutie waarmee gedrag tot stand is gekomen en in stand wordt gehouden. De mate waarin dat doelgerichte gedrag succesvol kan zijn hangt mede af van de kenmerken van maatschappelijke praktijken. Argumentaties over het optreden van de organiserende overheid moeten daarom aandacht besteden aan de ontwikkeling van beleidspraktijken en maatschappelijke praktijken. Ze moeten in beeld brengen hoe binnen beide praktijken gedrag geïnstitutionaliseerd raakt. Reacties op de problemen van de organiserende overheid moeten dus vanuit een aanvullende institutionele blik worden gegeven. Deze stellingname is uitgewerkt in een aantal criteria voor een afdoende argumentatie over nieuwe beleidspraktijken. Zo'n argumentatie moet beleid en planning bekijken als een praktijk die is verbonden met een specifieke constructie van de werkelijkheid; moet laten zien welke politieke consequenties die constructie heeft; moet de relatie met maatschappelijke praktijken bespreken; en moet vanuit deze onderwerpen de eigen positie van de overheid bij maatschappelijke problemen ter discussie stellen. Een argumentatie die aan deze voorwaarden voldoet, is reflexief genoemd omdat het een reflectie op de eigen positie van de overheid impliceert.

Vanuit deze analyse zijn de reacties op de problemen van de organiserende overheid in de nieuwe planningtheorie nagelopen. Deze theorie bleek verschillende antwoorden te geven. Pleidooien voor een interactieve overheid krijgen veel steun. Daarnaast wordt vanuit het institutionele planningbegrip gepleit voor een herordening van de verhoudingen tussen overheid en maatschappij. Vanuit het perspectief van planning als overtuiging wordt benadrukt dat de overheid plannen kan inzetten om maatschappelijke partijen achter zich te scharen. Het is gebruikelijk om de overheid vanuit één van deze perspectieven tegemoet te treden. Ik heb een andere aanpak bepleit. Het beginpunt was dat de overheid niet moet worden opgevat als de centrale probleemoplosser van de maatschappij. In de huidige gedifferentieerde en dynamische maatschappij is de kans klein dat de overheid daartoe voldoende steun krijgt. Dit betekent niet dat de overheid zich

niet moet inzetten voor de aanpak van problemen. Het betekent wel dat de overheid zich vanuit een besef van de eigen positie moeten bezinnen op de eigen rol bij maatschappelijk problemen. In aansluiting bij de criteria voor een reflexieve argumentatie moet de overheid zich bij aanpassingen van beleidspraktijken niet alleen richten op de eigen beleidspraktijken maar ook steeds oog hebben voor veranderingen in maatschappelijke praktijken. De overheid zal daarbij moeten bekijken hoe gedrag in beleidspraktijken en maatschappelijke praktijken geïnstitutionaliseerd raakt en moet bezien hoe dat kan worden doorbroken. Er moet worden bekeken hoe de voorstellen hierin veranderingen brengen en welke politieke gevolgen dit heeft. Het impliceert een argumentatie waarbij de verschillende perspectieven uit de planningtheorie bij elkaar worden gebracht. Alleen met zo'n reflexieve argumentatie mag de overheid op termijn voldoende steun verwachten. Met die constatering is de eerste deelvraag van dit boek beantwoord.

8.2 DOMINANTIE VAN DE ORGANISATORISCHE BLIK

Vanuit deze uitgangspunten is het debat over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid bestudeerd – een concreet debat waarin het functioneren van de organiserende overheid ter discussie staat. In dit debat wordt gediscussieerd over de samenhang van verschillend provinciaal beleid met betrekking tot de omgeving. De aandacht voor deze samenhang volgde op de wettelijke regeling van de planning van het milieubeleid en waterbeheer aan het einde van de jaren tachtig. Daarmee ontstonden naast het planningstelsel voor de ruimtelijke ordening twee andere planningstelsels waarin uitspraken worden gedaan met betrekking tot gebieden. Bovendien zijn er andere beleidsmaatregelen maatregelen met betrekking tot de omgeving. In de wetenschappelijke literatuur ontstond naar aanleiding van die constatering een debat over de eenheid van het omgevingsbeleid. Dat debat werd rond 1990 opgepakt in de provinciale praktijk. In het debat wordt geconstateerd dat de aanwezigheid van verschillende beleidsstelsels de mogelijkheid om de samenhangende omgevingsproblematiek op te lossen in de weg staat. Om die reden wordt bepleit om aan deze beleidsstelsels te sleutelen. Het provinciale omgevingsplan krijgt hierbij veel aandacht. In verschillende provincies – Noord-Holland, Drenthe, Limburg, Groningen en Flevoland – is besloten de bestaande strategische provinciale plannen door zo'n omgevingsplan te vervangen. In vrijwel alle overige provincies is of wordt een gezamenlijk koepelplan opgesteld. Bij de uitwerking van deze plannen krijgen integrale projecten een belangrijke rol toebedacht. Deze ontwikkeling krijgt steun in de wetenschappelijke literatuur.

Aan de basis van de bijdragen aan het provinciale debat staat vrijwel zonder uitzondering de constatering dat de verschillende beleidsvelden betrekking hebben op een gezamenlijk object – de omgeving – en derhalve in samenhang moeten worden benaderd. Het uitgangspunt is dat er geen sprake is van afzonderlijke ruimtelijke problemen, milieuproblemen en waterproblemen. Deze problemen vormen allen een onderdeel van een samenhangende omgevingsproblematiek. Deze constatering leidt tot de stellingname dat het diverse beleid in samenhang

moet worden vormgegeven. Er wordt geconstateerd dat dat ten onrechte niet gebeurt. De gefragmenteerde organisatie van de probleemoplossing wordt aangegeven als oorzaak van het gebrekkige vermogen van de overheid om de samenhangende omgevingsproblematiek op te lossen. Als er andere – betere – instrumenten worden ingezet dan is dat wel mogelijk. Het sleutelen aan het instrumentarium van het omgevingsbeleid moet er dus voor zorgen dat de omgevingsproblematiek door de overheid wordt opgelost. De gebrekkige eenheid van het provinciale omgevingsbeleid wordt zo gezien als een organisatorisch probleem. Het richtinggevend voorbeeld dat deze interpretatie van de problematiek als organisatorische problematiek ondersteunt is het ROM-beleid. Het succes van dat beleid onderstreept volgens velen dat een andere organisatie van de probleemoplossing tot betere resultaten zal leiden. De voorstellen voor nieuwe beleidspraktijken waarin integrale plannen centraal staan zijn het resultaat van die gedachtegang. In een omvattend gebiedsgericht plan kunnen duidelijke keuzen worden gemaakt. Het grote aantal plannen wordt verminderd. Door de duidelijke keuzes zal ook de uitvoering van het omgevingsplan goed kunnen plaatsvinden. Omgevingsplanning leidt zo tot een betere oplossing van de omgevingsproblematiek.

Met deze redeneerlijn lijkt op het eerste gezicht weinig mis. Er is inderdaad een groot aantal provinciale plannen. In verschillende plannen worden verschillende keuzen gemaakt die toch op elkaar moeten worden afgestemd. Ze hebben immers betrekking op dezelfde gebieden. Met de successen van het ROM-beleid in het achterhoofd lijken de pleidooien voor integrale omgevingsplanning dan ook voor de hand te liggen. Desalniettemin heb ik de organisatorische argumentatie van het debat bekritiseerd. Vanuit deze invalshoek verdwijnt een relevant deel van het functioneren van overheid en beleid buiten beeld. De argumentatie houdt geen rekening met oude planningtheoretische lessen over de onmogelijkheid van de uitvoering van omvattende gebiedsgerichte planning. Die lessen maken duidelijk dat het afstemmingsprobleem in principe onoplosbaar is. De samenhang van beleidsproblemen is niet voldoende als reden voor omvattende planning. Die redenen komen slechts in beeld wanneer planning als praktijk wordt onderzocht. Ten onrechte gebeurt dit niet. Er wordt niet duidelijk hoe en waarom de omgeving als samenhangend beleidsobject is geconstrueerd. Ook de politieke effecten van deze constructie krijgen geen aandacht. Er wordt geen aandacht besteed aan aanverwante debatten bij Rijk en gemeenten. En er wordt geen aandacht besteed aan de ontwikkeling van maatschappelijke praktijken. Het debat voldoet dus niet aan de uitgewerkte criteria voor een reflexieve argumentatie. Dit betekent niet dat er geen omgevingsplannen moeten komen. Het betekent wel dat de keuze hiervoor een aanvullende argumentatie vergt.

8.3 DE PRAKTIJKTHEORETISCHE REACTIE

Vanuit een praktijktheoretische invalshoek wordt geconstateerd dat de gebrekkige eenheid van het omgevingsbeleid het gevolg is van de tekortkomingen van de organiserende overheid in de huidige maatschappij. Deze overheid heeft vanuit

een eenzijdige organisatorische blik steeds problemen gesignaleerd en van oplossingen voorzien. Vanuit een realistische werkelijkheidsopvatting werd verondersteld dat deze beleidsreacties waren gebaseerd op een juiste beschrijving van maatschappelijke problemen. De overheid zou die problemen met instrumenten kunnen oplossen door in te grijpen in de extern gedachte wereld. Planning werd dan opgevat als zo'n instrument in handen van de overheid. De tekortkomingen van deze uitgangspunten zijn vanuit de praktijktheoretische invalshoek geschetst. Aan de totstandkoming van beleidspraktijken gaat de constructie van beleidsproblemen vooraf. Deze constructie vindt in een discursieve strijd tussen verschillende discourscoalities met eigen doelen en posities plaats. Dominante discourses worden na sluiting van zo'n controversie vertaald in bijpassende praktijken. Beleidspraktijken zijn zo het resultaat van de institutionalisering van discourses. Op deze manier zijn in de loop der jaren verschillende beleidsstelsels als samenhangende beleidspraktijken ontstaan waarin specifieke definities van maatschappelijke problemen zijn vastgelegd en bijpassende vormen van dominantie en legitimatie zijn bevestigd. De provinciale praktijken van het milieubeleid, waterbeleid en ruimtelijke beleid zijn het resultaat van dat proces. De verschillende vormen van strategische provinciale planning – streekplanning, provinciale milieubeleidsplanning en de provinciale planning van het waterbeheer – maken deel uit van deze beleidsstelsels. Het zijn geen neutraal instrument in handen van de overheid waarmee de wereld kan worden georganiseerd. Het zijn praktijken waarin verschillende constructies van de werkelijkheid zijn geïnstitutionaliseerd.

Vanuit deze praktijktheoretische uitgangspunten is de provinciale planning ten aanzien van het Hollands Noorderkwartier bekeken. Elk van de planningpraktijken bleek een eigen inbedding te hebben. In deze praktijken waren verschillende denkkaders, normen en middelen geïnstitutionaliseerd. Er werd duidelijk dat de beleidsmedewerker van ruimtelijke ordening een andere wereld ziet dan de beleidsmedewerkers voor milieubeheer of waterbeheer. Het Noorderkwartier wordt binnen elk van de beleidsvelden – als watersysteem, als afwisseling van stad en land, of als verstoord ecosysteem – verschillend geconstrueerd en deze beleidsvelden hebben elk een eigen cultuur. Naast deze constructie van het Noorderkwartier in beleidspraktijken wordt het gebied bovendien in maatschappelijke praktijken geconstrueerd. De differentiatie van deze constructies is de laatste decennia enorm toegenomen. Met het wegvallen van mechanismen om maatschappelijke diversiteit te stroomlijnen, met de toenemende dynamiek van de Nederlandse maatschappij en met de toenemende complexiteit van beleidsproblemen werden de groeiende verschillen tussen werkelijkheidsconstructies in beleidspraktijken en maatschappelijke praktijken een probleem. Die ontwikkeling ligt ten grondslag aan het debat over de eenheid van het omgevingsbeleid.

Ik heb dit provinciale debat vanuit het praktijktheoretische perspectief op planning geanalyseerd als een poging om een nieuw discours te institutionaliseren. Aan dit debat ligt de constructie van de omgeving als samenhangend object ten grondslag. Die constructie is verbonden met een absoluut ruimtebegrip. In dit

absolute ruimtebegrip wordt locatie als objectiverende categorie gebruikt. Het maakt immers de spanning tussen verschillend handelen op plaatsen duidelijk. Ik heb geconstateerd dat het absolute ruimtebegrip daarmee als middel om de samenhang van beleid te bespreken weliswaar een belangrijke rol kan spelen maar dat daarmee de noodzaak of wenselijkheid van omgevingsplannen niet afdoende kan worden beargumenteerd. Met het omgevingsdiscours wordt een nieuw denkkader met nieuwe middelen en normen geïntroduceerd. Dit discours sluit daarmee aan bij de positie van sommige groepen. Het omgevingsdiscours speelt met andere woorden een politieke rol. Het is niet alleen een pleidooi voor de afstemming van het omgevingsbeleid maar vooral ook een pleidooi voor een bepaald soort omgevingsbeleid. Een argumentatie over de wenselijkheid van omgevingsplannen moet die rol bespreken. Vanuit dat uitgangspunt werd duidelijk dat de steun voor het omgevingsdiscours impliciet betekent dat wordt getracht het gebiedsgerichte inrichtingsbeleid van de oude ruimtelijke ordeningspraktijk in ere te herstellen; dat die nieuwe ruimtelijke ordening en groen karakter moet krijgen; en het zwaartepunt van die nieuwe ruimtelijke ordening bij de provincies moet komen te liggen zodat taken van Rijk en gemeenten worden overgenomen. De praktijken van het omgevingsbeleid zullen met andere woorden zijn verbonden met een specifieke opvatting over de inrichting van de omgeving met bijpassende normen en middelen en een specifieke positie van de provincie. Daarmee wordt duidelijk dat de consequenties van de keuze voor provinciale omgevingsplanning verder reiken dan het organisatorische pleidooi voor de afstemming van provinciaal beleid suggereert.

Naar aanleiding van deze stellingname heb ik de contouren geschetst van een reflexief debat over de wenselijkheid van provinciale omgevingsplanning. Het uitgangspunt van die argumentatie is dat de wens van de afstemming van het omgevingsbeleid een reële wens is. Het wijst op een praktisch probleem van een organiserende overheid die veel maatschappelijke problemen wil aanpakken maar daarbij steeds meer problemen ondervindt. Dat betekent niet dat geen voorstellen moeten worden gedaan voor een andere organisatie van het overheidsbeleid vanuit een alternatieve constructie van de wereld. De overeenstemming over die constructie moet dan echter niet alleen binnen het politieke systeem worden gezocht. Het debat moet niet beginnen bij de concrete knelpunten van het beleid die organisatorisch te lijf worden gegaan (Donner 1996: 10). Wat dit betreft valt ten eerste op dat bij het provinciale debat vrijwel geen aandacht wordt besteed aan de eigen dynamiek van maatschappelijke praktijken. Een korte analyse van die dynamiek maakte duidelijk dat maatschappelijke veranderingen grote ruimtelijke gevolgen hebben die de behoefte aan overheidsinterventie doen groeien maar tegelijkertijd de invloed van die overheid lijken te beperken en veranderen. Deze veranderde overheidsinvloed moet bij het debat worden betrokken. In de tweede plaats valt op dat met het pleidooi voor provinciale omgevingsplannen impliciet een veranderende taakverdeling tussen de overheidsniveaus wordt bepleit. Ook bij deze andere overheidsniveaus wordt gediscussieerd over het omgevingsbeleid. Die verschillende debatten moeten in samenhang worden bekeken. In de derde plaats valt op dat al veel eerder is gediscussieerd over de

mogelijkheden van een omvattend gebiedsgericht inrichtingsbeleid. Die oude discussie moet bij het debat worden betrokken. Deze kanttekeningen maken duidelijk dat de wenselijkheid van provinciale omgevingsplannen moet worden bediscussieerd in een reflexief debat waarin de vraag naar de rol van de overheid ten aanzien van de omgeving in de huidige maatschappij centraal staat. Zo'n debat wordt ten onrechte niet gevoerd. Met die constatering is de probleemstelling van dit boek beantwoord. Ik sluit in de resterende paragrafen af met een aantal aanverwante onderwerpen.

8.4 OMVATTENDE GEBIEDSPANNING ALS VERLEIDING

Het debat over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid blijkt vooral te gaan over de mogelijkheid en wenselijkheid van een omvattend gebiedsgericht inrichtingsbeleid vanuit een absoluut ruimtebegrip. Deze omvattende inrichtingsplanning kreeg oorspronkelijk vorm in de ruimtelijke ordening. De laatste decennia heeft de ruimtelijke ordening onder dwang van de geringe effectiviteit en door de externe ontwikkeling van het milieubeleid en het economisch beleid de pretentie om een neutrale omvattende ruimtelijke afweging te bieden losgelaten. De ruimtelijke ordening werd in de aanloop naar de Vierde nota omgevormd tot een selectief inrichtingsbeleid vanuit een eigen ruimtelijke visie. Het raakte zo verbonden met een relatief ruimtebegrip. Er wordt van verschillende kanten bepleit om die karakterverandering verder door te zetten (Kreukels 1995; Donner 1996; WRR 1998). Met het pleidooi voor omgevingsplanning wordt nu echter teruggegrepen op de gedachte van een omvattende inrichtingsplanning vanuit een absoluut ruimtebegrip. Het omgevingsplan krijgt hierbij een centrale plaats toebedacht. Bovendien wordt verondersteld dat dit omvattende plan succesvol kan worden uitgevoerd en dat de overheid zodoende greep kan hebben op de ruimtelijke ontwikkeling. Gebiedsgerichtheid, omvattendheid en uitvoeringsgerichtheid zijn dus de kenmerken van de voorgestane aanpak. In Nederland krijgen pleidooien voor dit omvattende inrichten van gebieden vanuit een absoluut ruimtebegrip vanouds veel steun. Het gaat terug op een lange traditie. Het provinciale debat laat zien dat zelfs relatief recente conclusies uit de literatuur en de praktijk dat omvattende plannen niet uitvoeringsgericht kunnen zijn, worden genegeerd. De verleiding van omvattende planning is in Nederland kennelijk groot.

Een eerste verklaring voor de terugkerende pleidooien voor een omvattende gebiedsgerichte planning is dat de overheid slecht leert. Kennelijk is die overheid niet in staat om gebruik te maken van de eigen ervaringen met bijvoorbeeld de streekplanning uit de jaren zeventig. Deze verklaring vraagt zelf echter om een uitleg. Een tweede mogelijke verklaring ligt bij het universitaire debat. Planningtheorie bleek in dit debat uit de mode te zijn. Waar het debat over planning zich tot het begin van de jaren tachtig in een aandacht vanuit meerdere disciplines mocht verheugen, daar doen tegenwoordig slechts weinigen aan 'planningtheorie'. Het gevolg van de teloorgang van het planningtheoretisch debat is dat de oude literatuur uit de beleidswetenschappelijke opleidingen is verdwenen.

Hierdoor worden lessen over de grenzen aan gebiedsgeoriënteerde planning over het hoofd gezien. Ook deze verklaring vraagt echter zelf om een uitleg. Bijdragen die wel naar deze lessen verwijzen – bijvoorbeeld de bijdrage van Kreukels (1996) – blijken immers te worden genegeerd. Ook de gebrekkige aandacht voor de planningliteratuur vraagt dus om een verklaring. Een derde – vaak gebruikte – verklaring voor de standvastige Nederlandse traditie van een omvattend inrichtingsbeleid is dat Nederland een vol land is en dat de grond dus schaars is (WRR 1995: 41). In zo'n klein en dichtbevolkt land kan de overheid het gebruik van die grond toch niet overlaten aan het vrije spel van maatschappelijke krachten?! Wederom lijkt deze verklaring echter te kort te schieten. Er zijn immers meer volle regio's in de wereld zonder omvattende uitvoeringsgerichte planning. Het gaat er dus om waarom Nederland als vol wordt gepercipieerd en waarom men vindt dat dat consequenties heeft voor de overheid. De historische analyse van de praktijken van het omgevingsbeleid geeft een aantal antwoorden op die vraag.

In de eerste plaats valt dan op dat het idee van een omvattend inrichtingsbeleid steeds wordt gesteund door een groot aantal verschillende groepen: de natuurbeveging is sterk gegroeid en steunt dit idee, de ruimtelijke ordening zelf is een oude traditie die ook bleek te steunen op een discipline en een elite. Aan de hand van die groepen kan het huidige verloop van discussies worden verklaard. De vraag rest echter waarom die groepen groot en invloedrijk zijn geworden en hoe ze als actor tot stand zijn gekomen. Het antwoord op die vraag is in hoofdstuk vijf vanuit een discoursanalytische invalshoek geschetst. Aan de ontwikkeling van de praktijken van het omgevingsbeleid bleken verschillende discourses ten grondslag te liggen die om verschillende redenen werden gesteund. In de eerste plaats stond hierbij de strijd tegen het water centraal. De inwoners van Nederland hebben daarmee een eeuwenlange traditie opgebouwd van het inrichten van de ruimte. In die traditie stond de noodzaak van samenwerking en overleg centraal – een noodzaak die mede ten grondslag ligt aan de Nederlandse overlegmaatschappij (Schama 1987: 25-50; Hemerijck 1993; Hajer 1995: 251-259; Van der Horst 1996: 100).¹ De mogelijkheid om de omgeving te ontwerpen en creëren werd daarmee geloofwaardig. Bovendien werd duidelijk dat dit ook noodzakelijk is. Waar het niet goed gebeurde riepen de inwoners van Nederland de rampspoed zelf over zich af. De terugkerende overstromingen waren dus niet zozeer externe rampen maar werden opgevat als het gevolg van slechte dijkbouw of onderhoud – menselijk falen dus. De strijd tegen het water heeft zo van oudsher de mogelijkheid en de noodzaak van inrichtingsmaatregelen laten zien.

De noodzaak van inrichtingsmaatregelen werd verder benadrukt toen rond de eeuwwisseling de verstedelijking het aangezicht van Nederland begon te veranderen. Bezorgd werd de vorming van metropolitane gebieden in het buitenland bekeken. Vanuit het sociaal-democratische gedachtegoed werd verstedelijking in verband gebracht met de vervreemding van de mens van de natuur. Het leven in de natuur werd gepresenteerd als belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van 'goede' mensen (Becker e.a. 1997: 9-10). De antigrootstedelijke houding werd ondersteund vanuit een christelijke afkeer voor de grote stad als poel des verderfs.

De ontwikkeling van een metropolitaan Nederland werd daarom als dreigend toekomstbeeld gepresenteerd. Hajer (1995: 251-259) onderstreept dat het belang van dit soort doemscenario's in de Nederlandse politiek groot is. Naast de strijd tegen het water voert hij daarvoor de invloed van het apocalyptische denken van de protestantse religie als reden aan. Vanuit het doemscenario van een totaal verstedelijkt Nederland won de noodzaak van een op omvattende inrichting gericht overheidsoptreden wederom aan geloofwaardigheid. Dit werd bovendien ondersteund en mogelijk gemaakt door de gedecentraliseerde opzet van de Nederlandse eenheidsstaat. De stadsbesturen die in de bestuurlijke verhoudingen van Nederland een belangrijke rol speelden waren vanuit het idee van gelijkheid niet geporteerd van een grootstedelijke ontwikkeling op één plek. De overlegverhoudingen tussen bestuurslagen maakten de uitvoering van het tegen ongerichte verstedelijking gerichte omvattende inrichtingsbeleid van de hogere bestuurslagen reëel.

De noodzaak van overheidsbemoeienis met de omgeving komt tot slot wederom tot uitdrukking bij de recente discussie over de milieuproblematiek. Hajer (1995: 251-259) brengt de grote aandacht voor dit probleem met een verwijzing naar Schama (1991) in verband met de zojuist genoemde traditie van het apocalyptische denken. Met de op overleg en overeenstemming gerichte Nederlandse politieke cultuur kon het schrikbeeld van het milieuverderf worden vertaald in een gezamenlijke strategie. Tegelijk constateert Hajer (1995: 251-252) dat er een grote afstand gaapt tussen de apocalyptische constructie van het milieuprobleem aan de ene kant en de gevolgen die dit in concrete oplossingspraktijken kreeg aan de andere kant. Deze spanning tussen strenge principes en een gedoogpraktijk daarnaast vormt een algemeen kenmerk van de Nederlandse samenleving en politiek (Van der Horst 1996: 42-43). Inderdaad wordt ook de noodzaak van het Nederlandse verstedelijkingsbeleid gecombineerd met praktijken die keer op keer duidelijk maken dat de gestelde doeleinden niet worden gehaald. Tezamen maken deze verklaringen duidelijk dat de noodzaak en mogelijkheid van een ontwerpend overheidsoptreden teruggaat op een lang verleden. Er is een sterke overtuiging ontstaan dat de gezamenlijk opererende overheid verantwoordelijk is voor de inrichting van het land; dat de overheid het land ook kan inrichten; dat de afwezigheid van dit inrichtingsbeleid ernstige gevolgen zal hebben; en dat tegelijkertijd moet kunnen worden afgeweken van in principe juiste plannen. Er is een reeks organisaties en praktijken ontstaan waarin deze overtuiging geïnstitutionaliseerd is geraakt. Zij vormen de setting waarin het omgevingsdiscours is ontstaan.

De historische ontwikkeling van praktijken heeft de setting bepaald waarin het omgevingsdiscours een aannemelijk kader werd om de toekomst van het Nederlandse land te bespreken. Dit discours biedt een geloofwaardige manier om de collectieve problemen te bespreken. De alternatieve blik op Nederland waarin de ruimte als productiefactor van de BV Nederland wordt gepresenteerd verliest daarmee aan geloofwaardigheid. In de spanning tussen beide discoursen komt één van de belangrijkste politieke controverses van dit moment tot uitdrukking. De apocalyps van de ongezonde omgeving botst hier op de apocalyps van de

gebrekkige toekomst.² Het omgevingsdiscours impliceert een stellingname in deze controverse. Aan de discussie over de provinciale omgevingsplannen ligt dus een fundamentele politieke tegenstelling ten grondslag. De steun voor het omgevingsdiscours in deze controverse maakt niet alleen de noodzaak van overheidsoptreden duidelijk, maar veronderstelt ook een optreden met specifieke contouren – omvattend, gebiedsgericht, uitvoeringsgericht. De aannemelijkheid van die aanpak is onder invloed van de geschetste historische factoren nog zo groot dat er geen rekening wordt gehouden met argumenten die er op wijzen dat de mogelijkheden daartoe zijn teruggelopen (Kreukels 1993: 10; Donner 1996). Vanuit het pleidooi voor de noodzaak van reflexieve argumentaties is verduidelijkt dat desalniettemin de impliciete gevolgen van het omgevingsdiscours meer aandacht moeten krijgen. Zo'n reflexieve analyse betekent dan niet dat er geen omvattende omgevingsplannen moeten komen. Het betekent wel dat de rol van die plannen en vooral de mogelijkheden om ze uit te voeren – de typisch Nederlandse combinatie dus van omvattendheid en uitvoeringsgerichtheid met een gebrekkige uitvoering – expliciet moet worden bediscussieerd (Salet 1996a).

8.5 DE REFLEXIEVE OVERHEID

De geloofwaardigheid van een gebiedsgericht inrichtingsbeleid is dus diep ingebed in de Nederlandse maatschappelijke praktijken en beleidspraktijken. Het omgevingsdiscours krijgt daarmee een grote aannemelijkheid als denkkader om de problemen ten aanzien van het Nederlandse land te bespreken. Dit discours bleken verschillende politieke consequenties te hebben die niet expliciet worden besproken. In plaats daarvan wordt in het provinciale debat getracht het omgevingsdiscours te institutionaliseren. Die constatering staat op gespannen voet met het pleidooi voor een reflexieve argumentatie over nieuwe beleidspraktijken. De eenzijdige organisatorische invalshoek van de argumentatie over de provinciale plannen in de praktijk en in de wetenschappelijke literatuur lijkt exemplarisch voor de manier waarop veranderingen bij de overheid worden beargumenteerd. Het is dus wenselijk om de reflexiviteit van het overheidsoptreden te vergroten. Die constatering krijgt de laatste tijd een groeiende aandacht (Beck e.a. 1994; Salet 1994; Hajer 1995). In de in dit boek uitgewerkte omschrijving gaat het er om dat er meer aandacht wordt besteed aan de manier waarop de eigen positie van organisaties ook de argumentatie over nieuwe praktijken structureert; de politieke consequenties van nieuwe voorstellen moeten aandacht krijgen; de veranderingen van maatschappelijke praktijken moeten worden besproken; en de eigen rol van de overheid dient bij de introductie van nieuwe beleidspraktijken te worden besproken. Vanuit deze voorwaarden schoot het debat over provinciale omgevingsplanning tekort. De overheid werd zoals is gebleken als probleemoplosser van de maatschappij bekeken en het omgevingsplan werd bekeken als instrument. Bovendien maakt het provinciale debat duidelijk dat de mogelijkheden voor een reflexieve overheid niet rooskleurig zijn. De enkele bijdrage die wel een ander geluid liet horen krijgt bij de besluitvorming geen aandacht (Kreukels 1995; Donner 1996; WRR 1998). Dit oppert de vraag hoe de reflexiviteit van de argumentaties over nieuwe beleidspraktijken kan worden vergroot.

Het antwoord kan hier slechts summier zijn. Ik constateer dat de mogelijkheden om de reflexiviteit van argumentaties te vergroten kunnen worden gezocht bij praktijken binnen en buiten de overheid. Als de aandacht op de praktijken van de overheid wordt gericht dan valt in de eerste plaats op dat de organisatorische argumentatie vooral voortkomt uit de grote invloed van de provinciale organisatie zelf op het verloop van het debat. Het is een ‘fact of life’ dat de verschillende beleidsmedewerkers en gedeputeerden niet erg geneigd zijn om hun eigen positie structureel ter discussie stellen. Het strategische belang van het debat voor het bestaansrecht van de provincie versterkt slechts de organisatorische invalshoek. Het valt hierbij op dat – bijvoorbeeld bij de kerntakendiscussie – dit bestaansrecht door hen vooral werd gelegitimeerd vanuit het vermogen van provincies om maatschappelijke problemen op te lossen. De vraag naar de eigen rol van de provincie werd wellicht wel gesteld maar ook snel bevredigend beantwoord: het bleek de taak van de provinciale overheid om omgevingsproblemen op te lossen. De eenzijdigheid van die constatering is bekritiseerd. Toch lijkt hier niet het belangrijkste probleem van de gebrekkige reflexiviteit van het provinciale debat te liggen. De primaire verantwoordelijkheid voor het aan het slot van het vorige hoofdstuk geïntroduceerde alternatieve debat over overheid en omgeving ligt bij de wetgever die tenslotte de ordening tussen verschillende overheidsniveaus en tussen overheid en maatschappij in eerste aanleg moet bepalen. Deze ordening de verhoudingen behoort immers tot de kerntaken van de wetgever. In plaats daarvan worden bij Rijk, provincies en gemeenten gescheiden organisatorische debatten gevoerd over omgevingsplanning. Het laat zien dat de wetgever te terughoudend optreedt en zijn verantwoordelijkheid onvoldoende neemt.

Achter de pleidooien voor het provinciale omgevingsplan gaat een fundamenteel debat schuil over de rol van de overheid ten aanzien van de omgeving. Dat debat zou door de wetgever expliciet moeten worden gevoerd vanuit een analyse van de veranderende rol van de overheid in de steeds dynamischere en gedifferentieerdere maatschappij. Deze conclusie sluit aan bij een algemenere discussie over de rechtsstaat in de eenentwintigste eeuw. In die discussie wordt geconstateerd dat de instituties van de rechtsstaat zijn ontstaan in een maatschappij die verschilde van de huidige. Auteurs als Montesquieu vroegen zich af welke constitutie passend zou zijn bij een verlichte samenleving. Die constitutie zou de politieke vrijheid van burgers moeten verzekeren en zou hen moeten beschermen tegen despoten. De rechtsstaat is in die specifieke setting tot stand gekomen. Het moderne recht dat daarbij aansluit is hiërarchisch. Die karakteristiek paste bij de kenmerken van de industriële klassenmaatschappij. Met de gewijzigde maatschappelijke verhoudingen en de emancipatie van burgers worden echter vraagtekens geplaatst bij deze structuurkenmerken van de overheidsorganisatie. Recent wordt in dat kader bijvoorbeeld gepleit voor reflexief recht (Witteveen 1991; Hajer 1995: 292-294). In dit debat over de toekomstige rol van de overheid moet de vraag naar de mogelijkheid van een reflexieve overheid – een overheid die zich kan bezinnen op de eigen positie – voorop staan. Er moet worden bekeken welke nieuwe praktijken moeten worden gecreëerd om dat uitgangspunt van reflexiviteit te garanderen. Dit kan bijvoorbeeld door de introductie van proce-

dureregels. De Eerste Kamer zou bijvoorbeeld een rol kunnen krijgen bij de beoordeling van de vraag of argumentaties over nieuwe beleidspraktijken wel reflexief zijn. De toenemende discussie over deze onderwerpen op verschillende plaatsen doet vermoeden dat op dit punt nog de nodige voorstellen zijn te verwachten.

De mogelijkheden voor een grotere reflexiviteit van argumentaties over nieuwe beleidspraktijken moeten echter zeker niet alleen binnen het politieke systeem worden gezocht. Juist buiten de overheid bestaat een reeks praktijken – het onderwijs, de wetenschap, de journalistiek, het recht – die de mogelijkheid in zich draagt om de reflexiviteit van argumentatie over het overheidsoptreden te vergroten. Ook in deze praktijken buiten de overheid is het overheidsoptreden echter lange tijd gelegitimeerd vanuit het vermogen om maatschappelijke problemen op te lossen. Het ging samen met vergaande maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van het overheidsoptreden. De overheid werd dus in verschillende praktijken de centrale plaats in onze maatschappij *gelaten* vanuit de veronderstelling dat de overheid maatschappelijke problemen kan en moet oplossen. Pogingen om die ontwikkeling te herstellen hebben bijvoorbeeld geresulteerd in de recente discussie over burgerschap (Van Gunsteren & Den Hoed 1992a; 1992b). Ook kan hier worden gekeken naar de mogelijkheid om de publieke meningsvorming over de eigen rol van overheid en maatschappij te versterken. Er valt dan op dat Nederland op dit punt nauwelijks een traditie kent. Voor zo'n reflexievere houding ten aanzien van de overheid zullen dus ook in de praktijken buiten de overheid voorwaarden moeten worden gecreëerd. Wetenschap, onderwijs en journalistiek kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Het zou kunnen leiden tot een uitgebreider debat over de taken en grenzen van de overheid. Het zou vooral moeten uitmonden in een veel zelfstandigere positionering van verschillende maatschappelijke praktijken die nog steeds sterk aan de overheid zijn gekoppeld. Kreukels & Simonis (1988) pleiten in dit verband voor een herstel van een aantal onafhankelijke maatschappelijke instituties. Een van de instituties die zij daarbij noemen is de wetenschap. Gezien de specifieke rol van de wetenschap in het provinciale debat en in de doelstelling van dit boek bekijk ik de mogelijkheden van een reflexieve wetenschap uitgebreider.

8.6 REFLEXIEF BELEIDSONDERZOEK

De eenheid van het provinciale omgevingsbeleid wordt in de wetenschappelijke literatuur ten onrechte vrijwel alleen vanuit een organisatorische blik bekeken. Oude maar zeer relevante conclusies over de grenzen van omvattende gebiedsgerichte planning worden nauwelijks in de bijdragen besproken. Deze organisatorische oriëntatie van de wetenschap sluit zoals in paragraaf 2.3 bleek aan bij de algemene ontwikkeling van het sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Snellen (1987: 10-13) schetst de organisatorische blik – in zijn termen als een optreden vanuit een technisch-wetenschappelijke rationaliteit – als het dominante paradigma van het beleidswetenschappelijk onderzoek. Van Twist (1994: 27-37) maakt duidelijk dat het toegepaste en instrumentele karakter van de beleids-

wetenschap sinds lang wordt bekritiseerd. Beide verwijzingen onderstrepen dat de eenzijdige organisatorische invalshoek van de wetenschappelijke bijdragen aan het provinciale debat exemplarisch is voor de bijdrage van het wetenschappelijk onderzoek aan beleid. Dat onderzoek kiest in termen van De Vries (1995: 170-180) een technische rol ten aanzien van het overheidsbeleid. Het bereiken van politiek gestelde doeleinden – in dit geval het oplossen van ‘omgevingsproblemen’ – staat voorop. De Vries (ibid) constateert echter dat het wetenschappelijk onderzoek naast deze technische rol ook een culturele rol moet spelen. De gegeven probleemdefinitie wordt dan niet als uitgangspunt aanvaard maar geldt zelf als onderwerp van onderzoek. Vanuit deze culturele rol draagt de wetenschap – door het schetsen van andere werkelijkheidsconstructies of door het verduidelijken van de voorwaarden waaronder een dominante constructie is ontstaan – bij aan het verhogen van de reflexiviteit van discussies over nieuwe beleidspraktijken.

De voorgaande hoofdstukken geven invulling aan de wens om in het verlengde van de doelstellingen van dit boek als ‘betrokken buitenstaander’ een culturele bijdrage aan het debat over provinciale omgevingsplanning te leveren. Die wens is niet tegen de organisatorische blik als zodanig gericht. Het is vanzelfsprekend goed dat wetenschappelijke disciplines een bijdrage leveren aan de verbetering van de oplossing van maatschappelijke problemen door het openbaar bestuur. Het is echter wel problematisch dat deze blik het wetenschappelijke onderzoek domineert waardoor overheid en beleid vrijwel niet vanuit een cultureel perspectief worden bekeken. De negatieve gevolgen die dit heeft zijn aan de hand van het debat over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid geschetst. Het onderstreept het belang van een wetenschap die als onafhankelijke institutie de wereld ook vanuit een institutionele blik bekijkt (Kreukels & Simonis 1988: 24-25). Vanuit de huidige situatie van de wetenschap lijken de vooruitzichten voor dit pleidooi niet hoopgevend. De verbondenheid van de uit de ivoren toren gedreven beleidswetenschap met het dagelijks opereren van de overheid lijkt groter dan ooit. Frissen (1989: 272) benadrukt dat de verleiding van de praktijk groot is: “Ook de wetenschap kent haar ‘Wille zur Macht’. Zeker de bestuurskunde ontleent bestaansrecht aan de bijdrage, die zij aan verbetering van het functioneren van overheidsorganisaties weet te leveren.” Onderzoeksscholen richten zich bovendien voor hun noodzakelijke financiering steeds vaker op organisatorisch onderzoek binnen de derde geldstroom in opdracht van de overheid. De commentaren van achtereenvolgende ministers van Onderwijs & Wetenschap maken bovendien duidelijk dat de technische rol van de wetenschap in de praktijk eerder als juist dan problematisch wordt ervaren.³ Aan de dominantie van de organisatorische blik in de wetenschap liggen dus structurele oorzaken ten grondslag.

De eenzijdige technische rol van het wetenschappelijke beleidsonderzoek is vaak bekritiseerd (Snellen 1987; Van Twist 1994: 27-37). Kreukels & Simonis (1988: 24-25) constateren dat de verschaalde autonomie ten opzichte van de overheid nergens zo uitgesproken is als bij de strategische institutie van de wetenschap.

Gezien het belang van een levendig en breed gedragen publiek domein pleiten zij voor een krachtige autonome wetenschap. Den Hoed & Salet (1986: 25) steunen dit pleidooi maar twijfelen tegelijkertijd aan de realiteit van dit wensbeeld: “Wanneer beleidsorganisaties er toe neigen om zich zelf centraal te stellen bij het doelgerichte optreden, is het dan reëel om vanuit de sfeer van de onafhankelijke beleidsanalyse een zeker tegenwicht te veronderstellen? Over de wenselijkheid zal men het wellicht snel eens zijn, maar het is de vraag of het ook vanzelfsprekend gebeurt.” Op het eerste gezicht lijkt het pleidooi voor een onafhankelijk opererende beleidswetenschap die afstand neemt van de directe doeleinden van beleidsorganisaties inderdaad naïef. Er zijn echter lichtpunten. Juist de laatste decennia vindt een opleving van de normatieve staatsfilosofie plaats waarbij bijvoorbeeld Rawls (1971), Nozick (1974), Ackerman (1980) en Habermas (1996) bespreken wat de staat moet zijn en hoe hij behoort te functioneren (Van der Pot e.a. 1995: 128). Ook de hernieuwde aandacht voor de institutionele aspecten van overheid en beleid biedt interessante aanknopingspunten (March & Olsen 1989; Van Montfort 1995). Vanuit de institutionele economie wordt bijvoorbeeld bekeken op welke manieren de overheid haar ordenende rol in de maatschappij kan invullen (Bovenberg & Teulings 1999). Deze recente ontwikkelingen stemmen als beginpunt voor een benadering van het overheidsoptreden waarbij enige afstand wordt genomen van directe doelbereiking hoopvoller dan de geluiden van Kreukels & Simonis (1988) en Den Hoed & Salet (1986) lijken te rechtvaardigen.

De veelbelovende aanzetten kunnen voor de Nederlandse praktijk verder worden uitgebouwd. Naast de verdere ontwikkeling van de genoemde specifieke theoriegebieden kunnen ook in het overige beleidsonderzoek voorwaarden worden geschapen waardoor meer aandacht ontstaat voor de institutionele blik. In de eerste plaats lijkt het promotieonderwijs en –onderzoek zich hiervoor goed te lenen. Literatuur vanuit een institutionele blik zou naast organisatorische bijdragen in het onderwijsprogramma moeten worden opgenomen. In het promotieonderzoek zou een institutionele analyse van het functioneren van de overheid een belangrijke rol kunnen vervullen. Daar zou dan wel door de onderzoekers en begeleiders bij het schrijven van de onderzoeksopdrachten op moeten worden aangestuurd. Ook door meer aandacht in het onderwijs van de eerste fase op het gebied van bijvoorbeeld staatsrecht en cultuursociologie kan de erg eenzijdige aandacht voor doelbereiking binnen overheid en onderzoek worden gecorrigeerd. Daarnaast zouden aanvullende maatregelen de ontwikkeling van een cultureel georiënteerd beleidsonderzoek kunnen steunen. De toekenning van beurzen en onderscheidingen zou op dit criterium kunnen worden beoordeeld. De eventuele totstandkoming van een afzonderlijke stichting of een onafhankelijk instituut zou een rol kunnen spelen. Het zijn wellicht optimistische gedachten maar het laat zien dat concrete acties wel degelijk kunnen bijdragen aan de totstandkoming van een wetenschap die ook oog heeft voor haar culturele rol ten aanzien van beleid. Zodoende kan de dominante organisatorische blik waarmee de overheid de maatschappij tegemoet treedt worden aangevuld met een institutioneel perspectief.

8.7 ONTWERPEN EN ONTSTAAN

Nederland is ontworpen en ontstaan. De organiserende overheid nam – met steun van de vanuit een technische rol opererende wetenschap – in de loop van de twintigste eeuw steeds meer taken met betrekking tot de omgeving op zich. Het ging gepaard met hooggespannen verwachting over de mogelijkheden van de overheid om een betere maatschappij en een betere omgeving te creëren. De resultaten van het doelgerichte optreden waren in de relatief statische klassenmaatschappij betrekkelijk goed. Door de toenemende dynamiek en differentiatie schiet het doelgerichte optreden van de organiserende overheid echter tekort. Maatschappelijke praktijken onttrekken zich steeds verder aan de beheersing van de nationaal georganiseerde overheid. Door de verminderde invloed worden de kansen dat de resultaten van het overheidsoptreden overeenkomen met de verwachtingen kleiner. Ondanks al het doelgerichte ontwerpen van de overheid zullen externe ontwikkelingen – door andere partijen of door onverwachte gebeurtenissen – er steeds voor zorgen dat er een ander Nederland ontstaat dan de overheid vanuit de eigen positie heeft ontworpen. De twee begrippen *ontwerpen* en *ontstaan* onderstrepen zo de begrensde mogelijkheden van de overheid om een gewenst Nederland te creëren. Het toont de noodzaak van de overheid om zich te vergewissen van de eigen positie en de mogelijkheden om sturend op te treden in een snel veranderende maatschappij.

De spanning tussen ontwerpen en ontstaan was in dit boek nog op een andere manier aanwezig. Vanuit een doelgerichte invalshoek opereert de overheid als organisatie. Volgens het taalgebruik van de organisatorische blik gebruikt de overheid hierbij instrumenten zoals planning. De analyse van de organiserende overheid leert echter dat planning na enige tijd een institutie wordt waarin de richting van het overheidsbeleid mede vastligt. Planning is dan geen doelgericht instrument meer waarmee om het even welke doelen kunnen worden bereikt maar heeft zich ontwikkeld tot een institutie die is verbonden met de bescherming van een bestaande situatie en de belangen die daarmee gemoeid zijn. Beleidsinstrumenten moeten daarom niet alleen worden bekeken als instrumenten in handen van de overheid waarmee de externe wereld wordt gestuurd. Ze geven die wereld mede vorm. Tegelijkertijd raakt ook het maatschappelijke handelen dat de overheid wil beïnvloeden geïnstitutionaliseerd. Deze institutionele dimensie van het doelgerichte optreden van overheid en maatschappelijke partijen moet steeds aandacht krijgen. De titel van dit boek wijst er zo ten tweede op dat niet alleen de Nederlandse ruimte maar ook het optreden van de overheid en van maatschappelijke partijen is ontworpen en ontstaan. Het komt alleen goed in beeld als de institutionele inbedding van dit handelen aandacht krijgt.

Met de situering van het debat over provinciale omgevingsplanning tussen ontwerpen en ontstaan wordt duidelijk dat de algemene problemen van de organiserende overheid hierin tot uitdrukking komen. Naast argumentaties over het ontwerpen van een gewenste toekomst moet ook steeds aandacht worden besteed aan onbedoelde gevolgen. Zo'n benadering betekent niet dat de overheid in de

huidige maatschappij geen rol moet hebben. Een benadering die aandacht besteedt aan ontwerpen en ontstaan kan optimistisch zijn. Rorty (1980: 318) spreekt in dit verband over een 'hope of agreement' waarbij de hoop om het eens te worden als positief uitgangspunt voor het maatschappelijk handelen kan gelden. Die hoop is terug te zien bij de positieve geluiden over gezamenlijke beleidsvorming in interactieve projecten. De overheid zal zich bij het ontwerpen van deze doelgerichte processen echter steeds moeten vergewissen van de eigen positie en de voorwaarden waardoor die wordt bepaald. 'Moedig voorwaarts' dus zoals Gerard Reve eens verkondigde. Dat optimisme valt ook bij de overheid te waarderen. De randvoorwaarden waarbinnen planning als maatschappelijke praktijk functioneert moeten echter in het oog worden gehouden. 'Moedig voorwaarts' dus, maar zonder overmoed en vanuit een goed besef van de eigen positie.

NOTEN

- ¹ Van der Horst (1996: 25-90) verklaart het egalitaire en consensusgerichte karakter van de Nederlandse maatschappij ook uit de dominante rol van de steden in het westen en het protestantse geloof.
- ² Deze spanning vormt ook de achtergrond van de discussie over Schiphol. Het verklaart waarom deze discussie zoveel aandacht krijgt (Hajer 1995: 259). Opvallend genoeg kiest één van de oplossingen – het vliegveld in zee – weer aansluiting bij de traditie van het creëren van het Nederlandse land.
- ³ “Geen enkel land kan het zich permitteren om te zeggen: dit is het geld en de onderzoekers bepalen hoe het wordt besteed. Want dan is toch de vraag aan de orde: ik kan gek zijn, de Tweede Kamer kan gek zijn, maar wie verzekert me dat die individuele onderzoeker niet toevallig een foute keuze maakt? Wie moet eigenlijk de keuzes maken over het belastinggeld? Daar ben ik voor ingehuurd, niet de individuele onderzoeker”, aldus minister Ritzen in Elsevier (16-11-1996: 99).

BIJLAGE I GESPREKSPARTNERS

In het kader van het onderzoek is met een groot aantal personen uit de provinciale beleidspraktijk mondeling of telefonisch gesproken. Een aantal gesprekken is in het kader van het leeronderzoek Provinciale Omgevingsplanning uitgevoerd door doctoraal-studenten Planologie (Wissink & Lingbeek 1995; Wissink 1998). Hieronder volgt een overzicht van de gesprekspartners.

Dhr. F. Arents, Provincie Noord-Holland
 Dhr. J.H.M. Bakker, Provincie Noord-Holland
 Dhr. P. Bals, Provincie Noord-Holland
 Dhr. K.A. Beks, Provincie Friesland
 Dhr. J. van der Ben, Provincie Zuid-Holland
 Dhr. Van der Bergh, Provincie Limburg
 Dhr. A. van Bolhuis, Provincie Groningen
 Dhr. G. Branderhorst, Provincie Noord-Holland
 Mevr. J. Brugman, Provincie Zuid-Holland
 Dhr. L. Cozijnsen, Provincie Noord-Holland
 Mevr. M.A. Cuisinier, Provincie Flevoland
 Dhr. A. Dekker, Provincie Overijssel
 Mevr. S.M.E. Dutmer, Provincie Noord-Holland
 Dhr. H. Geraets, Provincie Zuid-Holland
 Dhr. H.T.G. Geurtz, Provincie Gelderland
 Dhr. J.F. Godthelp, Provincie Zeeland
 Dhr. M.J.M. Hermelink, Provincie Noord-Holland
 Dhr. S.G.B. Hesselink, Provincie Utrecht
 Dhr. G. Hesselink, Provincie Drenthe
 Dhr. P. Heijnen, Provincie Noord-Holland
 Dhr. E. Hinborch, Provincie Zuid-Holland
 Dhr. P. Hordijk, Provincie Zuid-Holland
 Mevr. W. Hulshoff, Provincie Friesland
 Mevr. J.M. de Jonge, Provincie Noord-Brabant
 Dhr. K. de Jonge, Provincie Groningen
 Dhr. R. Jonge-Poerink, Provincie Utrecht
 Mevr. F. Knoops, Provincie Overijssel
 Dhr. Van der Knijf, Provincie Flevoland
 Dhr. W. Konz, Provincie Noord-Brabant
 Dhr. Y. Kropman, Provincie Gelderland
 Dhr. E.G.M. Kuypers, Provincie Noord-Holland
 Dhr. H.J. Licher, Provincie Flevoland
 Dhr. B. Meijers, Provincie Gelderland
 Dhr. A. Mol, Provincie Noord-Brabant
 Dhr. J.A.B.M. Mollenman, Provincie Noord-Holland
 Mevr. F. de Pater, Provincie Noord-Holland
 Mevr. K. Pon, Provincie Noord-Holland

Dhr. F. Post, Provincie Noord-Brabant
Dhr. E.G.M. Prins, Provincie Noord-Holland
Dhr. C.W. van Rabenszwaaij, Provincie Zeeland
Dhr. G. Ravesteijn, Provincie Noord-Holland
Dhr. R. de Redelijkheid, Provincie Gelderland
Dhr. M. Reede, Provincie Zuid-Holland
Dhr. J. Rensing, Provincie Noord-Holland
Dhr. Th.A.J.M. van Riet, Provincie Zeeland
Dhr. H. van Roon, Provincie Noord-Holland
Dhr. F.C. Roose, Provincie Zeeland
Dhr. C.W.J. Rozemeijer, Provincie Noord-Holland
Mevr. M.C.M. Rijkens, Provincie Noord-Holland
Dhr. J. Sanders, Provincie Zeeland
Dhr. J. van der Stoep, Provincie Gelderland
Dhr. B. Timmers, Provincie Noord-Brabant
Dhr. J. van der Veen, Provincie Noord-Holland
Dhr. J.C.J. Vermaas, Provincie Noord-Holland
Dhr. F. Vermeijs, Provincie Noord-Holland
Dhr. J. Verweij, Provincie Gelderland
Mevr. S. de Vos, Provincie Noord-Holland
Dhr. R. van Wagtenonk, Provincie Noord-Holland

BIJLAGE II PROVINCIALE DISCUSSIES

In de Nederlandse provincies wordt gediscussieerd over de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid. De uitkomsten van deze debatten en de argumenten die erbij worden uitgewisseld zijn in hoofdstuk zes in hoofdlijnen weergegeven. In deze Bijlage wordt per provincie een uitgebreider beeld van het verloop van het debat geschetst. Als eerste ijkpunt in deze beschrijvingen geldt zoals zal blijken het jaar 1997 – het moment waarop de eerste grote ronde van het onderzoek is afgerond (Wissink 1998). De gegevens van dat moment zijn in de herfst van 1999 middels een telefonische controleronde geactualiseerd. De weergave van de provinciale debatten vindt op alfabetische volgorde plaats.

Drenthe

Het College van Gedeputeerde Staten van Drenthe nam in 1996 het besluit om een integraal omgevingsplan op te stellen. Deze beslissing mondde in februari 1997 uit in een Voorontwerp Visiedeel van een Provinciaal Omgevingsplan (POP). In dit Visiedeel werd verduidelijkt dat de keuze voor een integraal omgevingsplan is bedoeld om de samenhang, consistentie van besluitvorming, duidelijkheid naar buiten, doelmatigheid en doeltreffendheid te vergroten. Met het omgevingsplan wordt het aantal plannen verminderd en wordt verkokering tegengegaan waardoor de overlap in het beleid wordt voorkomen. Er kunnen duidelijk keuzen in worden gemaakt waardoor de kansen op uitvoering worden verbeterd. De provincie kan daarom met het omgevingsplan haar kerntaak het geven van een samenhangende visie op de fysieke leefomgeving – beter gestalte geven (Provincie Drenthe 1997: 4). Bij de keuze was de overweging dat de provincie vooral uit laagdynamisch landelijk gebied bestaat belangrijk. In lijn met dit voornemen werd op 16 december 1998 het POP door Provinciale Staten vastgesteld. Het document bestaat uit zes delen in kleurendruk – inleiding, visie, toetsingskader, ontwikkelingskaart, gebiedsgericht deel, doorwerking en uitvoering – en een reeks bijgevoegde gedetailleerde plankaarten. Het plan treedt formeel-juridisch in de plaats van de strategische plannen voor milieu, ruimtelijke ordening en water. Daarnaast zijn ook de strategische aspecten van het Verkeers- en vervoersplan, de Nota bedrijventerreinen, het Natuurbeleidsplan, het Economisch beleidsplan en de Landbouwnota verwerkt. Als inhoudelijke grondslagen zijn watersysteembenadering, basiskwaliteit en ruimtegebruik gekozen. Deze grondslagen krijgen een uitwerking voor economische kerngebieden, landelijke gebieden en de afvalverwijdering en resulteren in twee functiekaarten en een ontwikkelingskaart. Het plan behoudt herkenbare onderdelen met betrekking tot bezwaar, beroep en – in combinatie met afzonderlijke verordeningen en richtlijnen – toetsing en wordt uitgewerkt in aparte uitvoeringsprogramma's.

Flevoland

De provincie Flevoland bestaat nog maar kort. De provinciale organisatie is hierdoor klein. Gemeenten hebben bovendien veel beleidsruimte. De complexiteit van de omgevingsproblematiek is in het nieuwe land van deze provincie relatief

gering. De provincie omvat vooral laagdynamische gebieden en er is geen sterk vervuilende industrie en ernstige bodemverontreiniging. Er zijn weinig ruimtelijke problemen en contrasterende belangen (Hopman, 1996: 103). Het verstedelijkte gebied rond Almere vormt de uitzondering op deze rooskleurige schets. De voorziene verstedelijking – een groei naar 500.000 inwoners – veroorzaakt een spanning tussen de gewenste groei en mogelijkheden om een kwalitatief hoogwaardige omgeving te behouden. Om weloverwogen met deze spanning om te gaan hebben Provinciale Staten in het Werkprogramma 1995-1999 aangekondigd dat de afzonderlijke provinciale plannen door een omgevingsplan worden vervangen. Zo wordt voorkomen dat bij inrichting en gebruik van de omgeving vanuit verschillende invalshoeken worden gesproken. Een eenduidige presentatie in één plan zal de duidelijkheid van het voorgestane beleid vergroten. Er wordt één uitvoeringskader geboden zodat uitvoeringskansen worden vergroot (Provincie Flevoland 1997: 1-2). Het planningproces is inmiddels vergevorderd. Er is gekozen om het plan op te delen in een strategische visie, een kaderstellende uitwerking en een uitvoeringsprogramma. Alle beleidsvoornemens met gevolgen voor het fysieke milieu worden in deze delen verwerkt (Licher 1995: 23). De sociale dimensie van de ruimtelijke ontwikkeling krijgt in het omgevingsplan veel aandacht (Siepel 1998: 48-53). In januari 1999 verscheen een Ontwikkelingsvisie Flevoland 2030 – het eerste deel – met een schets van de toekomstige provinciale ontwikkeling. In deze visie krijgt de sociale en economische ontwikkeling in relatie tot de omgeving opvallend veel aandacht. Die aandacht is het directe gevolg van het bijzondere karakter van Flevoland als ‘groeiprovincie’. De visie is voorzien van een ontwikkelingskaart. Inmiddels wordt gewerkt aan de invulling van het plan. Gebiedsgerichte projecten krijgen een belangrijke rol. Het Omgevingsplan wordt in de tweede helft van 2000 door Provinciale Staten vastgesteld.

Friesland

Ook de provincie Friesland heeft een zeer kleine ambtelijke dienst. In 1997 zag deze provincie het omgevingsbeleid niet als leidraad voor veranderingen. Alle aandacht werd namelijk gericht op een vernieuwing van de bestuurlijke verhoudingen met gemeenten. In het rapport *Fryslân Fernijt!* – Friesland Vernieuwd – werd geconstateerd dat de provincie een aantal taken zou kunnen afstoten. Zo werd voorgesteld om de verstrekking van milieuvergunningen en het milieutoezicht naar gemeenten te delegeren. Ten aanzien van de ruimtelijke ordening werd voorgesteld dat de provincie in de toekomst gemeentelijke structuurplannen zou goedkeuren – iets dat onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet verplicht is. De goedkeuring van bestemmingsplannen zou dan – mits in lijn met het structuurplan – achterwege kunnen blijven. Verder werd het opstellen van intergemeentelijke plannen gestimuleerd. Deze aandacht voor een intergemeentelijke aanpak onder provinciale regie sloot aan bij de gebiedsgerichte aanpak van het provinciale omgevingsbeleid. Gebiedsgerichte projecten zouden de gezamenlijke uitvoering van afzonderlijke strategische plannen kunnen garanderen. De situatie in de provincie Friesland is sinds deze schets uit 1997 ingrijpend gewijzigd. Enerzijds is door terughoudendheid bij de gemeenten het project

Friesland Vernieuwd stopgezet. Anderzijds wordt op dit moment – mede met een oog op buurprovincie Drenthe – overwogen om een omgevingsplan dan wel koepelplan op te stellen. In 1999 zullen een nieuw waterhuishoudingsplan en milieubeleidsplan worden vastgesteld. Daarnaast is begonnen met de herziening van het Streekplan uit 1994. In dat kader is in Gedeputeerde Staten en later in de Statencommissie voor ruimtelijke ordening gediscussieerd over de wenselijkheid van een omgevingsplan. Er is besloten om de ervaringen in andere provincies te volgen en in het jaar 2000 bij de streekplanherziening een keuze te maken in die discussie.

Gelderland

In de provincie Gelderland vond begin jaren negentig een incident plaats. In lijn met het streekplanbeleid waren bestemmingsplannen goedgekeurd voor een grootschalig bedrijfsterrein dat in een waterwingebied bleek te liggen. Naar aanleiding van dit incident werd een onderzoek ingesteld naar de samenhang tussen ruimtelijke ordening, milieubeleid en waterbeleid. In 1993 werd geconstateerd dat strijdigheid tussen de betrokken plannen in de praktijk meeviel maar dat de plannen elkaar ook niet ondersteunden. Bovendien werd het beleid naar ‘buiten’ verschillend gepresenteerd (Provincie Gelderland 1993a: 6). Er werd geconstateerd dat de afstemming tussen de plannen – methodiek, procedure en proces – zou moeten worden verbeterd. Daarom werd besloten om de drie plannen gelijk te actualiseren. Het ruimtelijke beleid voor de provincie zou bovendien in één streekplan worden opgenomen. De optie van een integraal omgevingsplan werd afgewezen omdat consequenties voor de portefeuillevindeling en de ambtelijke organisatie te groot waren (Provincie Gelderland 1993b: 10). In plaats daarvan werd besloten een Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief op te stellen dat als koepelplan de verschillende denkwijzen in de afdelingen zou overstijgen. Dit Ontwikkelingsperspectief verscheen in juli 1994 als discussienota over de toekomst van Gelderland. Het stelt dat de omgevingsplannen gericht zijn “op behoud en verbetering van de omgevingskwaliteit, mede ten behoeve van een positieve economische ontwikkeling” (blz. 10). Dit uitgangspunt wordt voor het landelijk gebied uitgewerkt in strategische keuzen over de Groene Structuur, landbouw, recreatie en toerisme. Het stedelijk gebied krijgt een uitwerking aan de hand van de thema’s demografie, volkshuisvesting en bedrijvigheid. Milieu en water krijgen een afzonderlijke uitwerking. De strategische keuzen krijgen hierina een gebiedsgerichte concretisering. Het Ontwikkelingsperspectief was richtinggevend bij het opstellen van de drie plannen. Het is vertaald in een gezamenlijk eerste hoofdstuk. In september 1996 werden de plannen door Provinciale Staten vastgesteld.

Groningen

“De provincie wil vóór het jaar 2000 een eerste totaalplan voor de fysieke leefomgeving van de provincie Groningen gereed hebben in plaats van het drietal: streekplan, milieubeleidsplan en waterhuishoudingsplan” (Provincie Groningen 1993). Met dit omgevingsplan wil de provincie de integratie van het omgevingsbeleid vergroten. De provinciale kerntaak van de strategische planning van het

beleid voor de fysieke omgeving kan zo beter gestalte krijgen. Naast de drie strategische plannen zal ook het sectorale beleid met betrekking tot de omgeving bij de integratie worden betrokken. Zo wordt het aantal provinciale plannen drastisch verminderd en kan de duidelijkheid over het provinciale beleid worden vergroot. Hierdoor kan de uitvoering van het beleid worden verbeterd (Provincie Groningen 1994: 3). Het besluit tot het opstellen van een omgevingsplan vormt het eindpunt van een ontwikkeling naar een geïntegreerd omgevingsbeleid die begin jaren negentig werd ingezet. Het eerste resultaat van die ontwikkeling was de gelijktijdige behandeling en vaststelling op 14 december 1994 door Provinciale Staten van de drie strategische beleidsplannen samen met een provinciaal mobiliteitsplan. Naast deze inhoudelijke afstemming is een tweede actie het samenvoegen van de diensten Ruimtelijke Ordening en Milieu & Water tot de dienst Ruimte & Milieu op 30 oktober 1995. Gezien de actualiteit van de plannen was hierna de noodzaak om het integrale omgevingsplan snel op te stellen gering. Wel is samen met de provincie Drenthe en met vijftien gemeenten een visie voor de regio Groningen-Assen opgesteld. Eind 1998 resulteerde dit in de vaststelling van het Omgevingsplan Regio Groningen (daadwerkelijk ORG genoemd) als partiële herziening van de Groningse strategische provinciale plannen. Rond die tijd werd bovendien de intentie om een omgevingsplan op te stellen bevestigd. Sindsdien zijn de activiteiten middels een dialoog met verschillende betrokkenen opgevoerd. De toekomst van het landelijk gebied speelt hierbij een belangrijke rol. De dialoog zal eind 1999 in een visiedeel van het omgevingsplan resulteren. Dit zal worden uitgewerkt in een gebiedsgericht beleidsdeel en een uitvoeringskader. Na de eeuwwisseling moet dit in een Omgevingsplan uitmonden. Dit plan zal vier strategische plannen – inclusief het mobiliteitsplan – en ander sectorbeleid omvatten.

Limburg

In de provincie Limburg werden in 1995 na een gelijktijdige planprocedure drie strategische provinciale plannen – Milieubeleidsplan, Streekplan Noord en Midden-Limburg, Waterhuishoudingsplan – vastgesteld. Het zwaartepunt van de aandacht voor afstemming van het omgevingsbeleid lag echter bij de uitvoering. Medio 1996 werd een gebundeld uitvoeringsprogramma gepresenteerd waarin onder meer de uitvoeringsprogramma's voor water, milieu en ruimtelijke ordening waren verwerkt. Met dit gezamenlijke programma konden beter prioriteiten worden gesteld en middelen gecoördineerd worden ingezet. Na deze vroege aandacht voor de uitvoering van het omgevingsbeleid kreeg de samenhang tussen de strategische plannen meer aandacht. In 1997 werd met de nota *Samenhangend beleid, efficiënte uitvoering* een proces ingezet dat moet uitmonden in een Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL). In de nota wordt als belangrijke reden voor een omgevingsplan genoemd dat verschillende beleidsvelden elkaar nodig hebben om gestelde doelen te bereiken. Men slaagt er afzonderlijk niet in complexe maatschappelijke vraagstukken te beheersen. Een omgevingsplan levert beleidsmatig winst op omdat de prioriteiten duidelijk in één document staan beschreven. Beschikbare middelen kunnen beter worden verdeeld waardoor de uitvoering wordt verbeterd. Bovendien zullen de kosten van

een integraal plan lager zijn. In lijn met deze intentieverklaring verscheen begin 1999 een discussienota *Investeren in Kwaliteit; schets van het omgevingsbeleid voor Limburg*. In deze nota worden eerst een reeks strategische onderwerpen besproken – het beheer van voorraden, woningbouw, duurzame bedrijvigheid, milieukwaliteit, veerkrachtige watersystemen, bereikbaarheid en identiteit. Deze onderwerpen krijgen vervolgens een regionale uitwerking. De uitwerkingen zijn op dit moment onderwerp van discussie. Dit moet begin 2000 uitmonden in een concept Omgevingsplan.

Noord-Brabant

In 1988 bleek uit onderzoek dat de natuurkwaliteit in de provincie Noord-Brabant zeer zorgwekkend was. Vooral de landbouw veroorzaakte grote milieuproblemen. In lijn met de nieuwe wettelijke verplichtingen werden in 1991 een Waterhuishoudingsplan en Milieubeleidsplan vastgesteld. In 1992 volgden na moeizame bezwaar- en beroepsrondes waarbij optochten van tractoren richting het provinciehuis trokken een Streekplan en een Natuurbeleidsplan. Door de vrijwel gelijktijdige totstandkoming van de plannen sloten ze goed op elkaar aan. In 1995 werden het Waterhuishoudingsplan en het Milieubeleidsplan respectievelijk verlengd en herzien. In 1998 volgde een partiële actualisering van het Streekplan. Deze procedures veroorzaakten geen onoverkomelijke afstemmingsproblemen en er werd nauwelijks gebruik gemaakt van het ‘haasje-over-springen’. In het Streekplan uit 1998 zijn bovendien de ver-thema’s uit het milieubeleid verwerkt en is de provincie ingedeeld op basis van watersystemen. Het streekplan kreeg door deze inpassing van verschillende invalshoeken een centrale plaats bij de afstemming van het omgevingsbeleid. De aandacht voor deze afstemming was verder gericht op de uitvoering. Hierbij kreeg een gebiedsgerichte uitwerking in vijf ‘integrale voorkeursgebieden’ een belangrijke rol. Daarnaast kwam tijdens de herziening van het streekplan in 1996 een ambtelijke discussie op gang over de wenselijkheid van een omgevingsplan of koepelplan. Begin 1998 volgde een ambtelijk akkoord om een koepelvisie op te stellen die aan de afzonderlijke plannen vooraf zou gaan. In het bestuursakkoord van het nieuwe College van begin 1999 is deze lijn niet doorgezet. Er werd geconstateerd dat de strategische onderwerpen van het omgevingsbeleid al goed in beeld kwamen bij het traject *Over ruimte gesproken*. Bij dit traject was in het kader van de actualisering van het ruimtelijke beleid in 1998 aan de hand van een groot aantal gesprekken met betrokkenen een beeld ontstaan van de strategische opgaven in de provincie Noord-Brabant. Dat beeld zal worden uitgewerkt in een provinciaal missie-statement – geen formeel koepelplan – dat het begin gaat vormen voor alle beleidssectoren en dus voor de omgevingsplannen.

Noord-Holland

In de Strategienota van de provincie Noord-Holland uit 1993 werd de zorg voor de fysieke omgeving als kerntaak aangewezen. Deze kerntaak zou het beste middels een integraal plan voor de fysieke ruimte kunnen worden vervuld. Met zo’n plan vermindert het aantal provinciale plannen. De duidelijkheid over het provinciale beleid voor burgers en lagere overheden zal worden verbeterd.

Bovendien zal het de uitvoeringsgerichtheid van het omgevingsbeleid vergroten. Gezien de bestaande onduidelijkheid was men ontevreden over de ‘haasje-overconstructie’. Er was daarom al besloten om de afzonderlijke strategische plannen gelijktijdig vast te stellen. De keuze voor een omgevingsplan achterhaalde dat besluit. In 1993 werd het project *Fysieke Leefomgeving* gestart. De aandacht in dit project werd verdeeld over een uitvoeringsgericht en een beleidsvormend deel. Binnen het uitvoeringsgerichte deel werden zeven gebiedsgerichte projecten aangewezen – onder meer Duinzoom, Veenweidegebied en Groenproject Haarlemmermeer waar een gezamenlijke inzet van middelen moest zorgen voor betere resultaten. Bij het beleidsvormend deel stond de totstandkoming van een omgevingsplan centraal. Onderzoek liet zien dat dit binnen de bestaande wetgeving zou passen mits rekening werd gehouden met herzieningstermijnen en de toetsingsdelen van de plannen van elkaar te onderscheiden zouden zijn. In 1996 volgde derhalve de bestuursopdracht om een ontwikkelingsvisie op te stellen (Provincie Noord-Holland 1996: 2). De *Ontwikkelingsvisie Noord-Holland 2030* verscheen in juni 1998. In deze *Agenda voor Omgevingsbeleid* worden de strategische keuzes ten aanzien van zeven thema’s – cultuur en samenleving; milieu; verstedelijking en woningbouw; landschap, landbouw, natuur en recreatie; water; economie; mobiliteit en bereikbaarheid – uiteengezet en vervolgens vertaald in een hoofdlijnschets. Deze schets krijgt vervolgens een vertaling naar verschillende regio’s. Naar aanleiding van de *Ontwikkelingsvisie* werd ambtelijk gewerkt aan een volledig provinciaal omgevingsplan dat ook een toetsingsdeel en een programmadeel zou bevatten. Begin 1999 besloot het nieuwe College echter dat de nadruk van planvorming naar uitvoering zou moeten worden verlegd. Er werd daarom besloten dat er geen omgevingsplan zou komen.

Overijssel

In de provincie Overijssel bleek in 1997 dat de afstemming van het strategische omgevingsbeleid steeds meer aandacht kreeg. De strategische plannen waren matig op elkaar afgestemd en werden niet gelijktijdig behandeld. Het grote aantal uitwerkingsplannen vergrootte de onduidelijkheid en het gebrek aan samenhang. Als een belangrijk middel voor afstemming werd gewezen op een aantal gebiedsgerichte projecten. Daarnaast vond afstemming vooral plaats door contacten op de werkvloer. Als grootste probleem werd het grote aantal plannen genoemd. Dit vergroote de onduidelijkheid over het beleid en kostte veel geld. Bovendien werd geconstateerd dat de verschillen tussen de beleidsvelden soms groot waren. Begin 1997 ontstond daarom een discussie over de samenhang van het omgevingsbeleid. Deze discussie mondde in 1998 uit in een *Strategische Visie Overijssel Kwaliteit in Vernieuwing*. In deze visie werd het vinden van de juiste balans tussen de kwaliteit van de leefomgeving en een verdere economische groei als belangrijkste provinciale opgave aangewezen. Deze opgave wordt in de visie uitgewerkt in een aantal ordeningsprincipes – bundelen van verwante en scheiden van botsende functies, aansluiten bij bestaande functies en kwaliteiten, versterken ecologische hoofdstructuur, sluiten kringlopen en rekening houden met watersystemen. De *Strategische Visie* is in een discussienota *Ontwikkelen en Koesteren* en een *Richtingennotitie Ruimte, Water en Milieu* vertaald in bouwste-

nen voor de gezamenlijke herziening van de strategische omgevingsplannen die op dit moment loopt. Alleen met zo'n gezamenlijke aanpak kunnen de uitgangspunten uit de Strategische Visie worden gerealiseerd. Deze nota's vervullen de rol van een koepelplan. Een integraal omgevingsplan is bewust afgewezen (Provincie Overijssel, in voorbereiding: 1-2). Weliswaar wordt met zo'n plan de samenhang versterkt maar nadelen zijn dat het abstractieniveau toeneemt en dat specifieke punten ten aanzien van de afzonderlijke onderwerpen onderbelicht blijven. Bovendien kent elk plan zijn eigen wettelijke inbedding met bijbehorend instrumentarium en doorwerking. Om deze redenen is gekozen voor drie afzonderlijke plannen die in samenhang worden opgesteld. De vaststelling van deze plannen is eind 2000 voorzien.

Utrecht

Utrecht kreeg in 1994 een nieuw streekplan. In dit plan liet het provinciaal bestuur weinig onduidelijkheid bestaan over de verhouding tussen de verschillende omgevingsplannen: "Het streekplan dient als hét integratiekader voor het strategisch beleid van de provincie met betrekking tot de fysieke omgeving. Dit heeft betekenis voor de coördinatie van het provinciale beleid op diverse deelterreinen (de horizontale coördinatie): het streekplan heeft in deze het primaat boven de andere provinciale strategische plannen" (Provincie Utrecht 1994: 7). Ondanks de formele nevenschikking van de drie plannen wordt het streekplan dus als integratiekader bij uitstek aangewezen. De actualisering van het streekplan volgde op de totstandkoming van het waterhuishoudingsplan (1992) en het milieubeleidsplan (1993). De inhoud van deze plannen werd bij de actualisering in het streekplan verwerkt. De recente datum van het streekplan als primair integratiekader van het Utrechtse 'omgevingsbeleid' maakte dat in deze provincie begin 1997 geen haast was met het kiezen van een gewijzigde afstemmingsconstructie. Ook de onduidelijkheid rond de toekomst van de Stadsprovincie Utrecht maakte dat men lange tijd voorzichtig is geweest bij het nemen van keuzes. Wel werden door de projectgroep *Provinciale Plannen* de ontwikkelingen in andere provincies gevolgd. Uit de koker van deze projectgroep verscheen in oktober 1998 een lange termijnvisie waarin een integrale beeld wordt geschetst van de provincie tot 2020. In deze *Koepelnotitie Fysieke Leefomgeving* worden aan de hand van een aantal ambities over de toekomstige ontwikkeling van de provincie strategische uitspraken gedaan ten aanzien van de thema's verstedelijking, bereikbaarheid, economie, recreatie & toerisme en landelijk gebied. De visie wordt uitgebreid met een sociale paragraaf. Het vormde de basis voor de herziening van het Waterhuishoudingsplan die op dit moment wordt afgerond. Ook de herziening van het streekplan in 2000 en de navolgende aanpassing van het milieubeleidsplan zal gebaseerd zijn op de Koepelnotitie. De notitie krijgt zo een paraplu-functie bij de herziening van de verschillende strategische omgevingsplannen.

Zeeland

In Zeeland was men in 1997 tevreden over de bestaande aanpak van het omgevingsbeleid. In deze kleine organisatie worden de strategische plannen opgesteld

door projectgroepen waarin vaak dezelfde medewerkers zitting hebben. Met het oog op de werkdruk vond opstelling daarom sequentieel plaats. Eventuele wijzigingen werden met het 'haasje-over-springen' in bestaande plannen verwerkt. Wel vond in 1994 een gelijktijdige actualisering plaats van het streekplan voor het landelijk gebied en het milieubeleidsplan. De afstemming tussen de beleidsvelden vond vooral pragmatisch en in onderling overleg plaats. Het hielp hierbij dat de grootste schotten tussen de betrokken beleidsdiensten in voorgaande jaren waren verdwenen. Op operationeel niveau kreeg de afstemming van het beleid gestalte in verschillende gebiedsgerichte projecten zoals het ROM-project Zeeuws-Vlaanderen en verschillende streekplanuitwerkingen. In de provincie werd begin 1997 wel onderkend dat aan de gevolgde werkwijze een aantal nadelen kleven. De helderheid voor de burger komt met de afzonderlijke strategische plannen in gevaar. De plannen overlappen elkaar bovendien gedeeltelijk. De verschillende looptijd van de plannen maakt tot slot een gelijktijdige herziening moeilijk. Mede met het oog op de ontwikkelingen in andere provincies was daarom een *Werkgroep Integraal Omgevingsbeleid* ingesteld. In lijn met het werk van deze werkgroep werd begin 1998 bestuurlijk besloten om een koepelnota te maken die sturend is voor de beleidsvelden. De integratie van de drie strategische plannen in een omgevingsplan werd niet wenselijk geacht. Het plan zou te complex worden en de werkdruk te groot. De koepelnota *Thema's voor de Toekomst* verscheen eind 1998. In deze nota wordt de agenda voor het omgevingsbeleid geschetst. Er worden afzonderlijke uitspraken gedaan ten aanzien van het stedelijk gebied, het vitaal platteland, de deltawateren en de kustzone. Ter realisatie van de geschetste agenda wordt gepleit voor een intensivering van gebiedsgerichte samenwerking binnen de provincie en in grensoverschrijdende projecten. De koepelnota doorliep in 1999 een commentaarronde en zal na vaststelling als agenda de uitgangspunten bieden voor het waterhuishoudingsplan en milieubeleidsplan die beide in 2000 zullen verschijnen. De omgevingsplannen zullen dan enige tijd op orde zijn.

Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland is een grote provincie met een groot ambtelijk apparaat en een complexe omgevingsproblematiek. Het provinciale beleid werd in 1997 in gescheiden sporen ontwikkeld. Het ruimtelijk beleid werd weergegeven in vier streekplannen – West, Oost, Rijnmond en Zuid. Daarmee was een sterke schaalvergroting bereikt ten opzichte van de oorspronkelijke streekplangebieden. Binnen de ruimtelijke ordening werd het streekplan opgevat als centraal integratiekader. Er was hierbij binnen de ruimtelijke ordening – naast de doelstelling om een concurrerend internationaal vestigingsklimaat te realiseren – een groeiende aandacht voor duurzaamheid. Het provinciaal Milieubeleidsplan werd in 1995 herzien. Het Waterhuishoudingsplan uit 1991 werd gelijktijdig gedeeltelijk aangepast. Hierbij werd meerdere malen gebruik gemaakt van het 'haasje-over-springen'. Bij de afstemming van het afzonderlijke beleid speelden gebiedsgerichte projecten – onder meer het ROM-project Rijnmond en projecten voor Drechtsteden en de Hollandse IJssel – een belangrijke rol. De onzekerheid rond de toekomst van de Stadsprovincie Rotterdam was bij de verdere planontwikke-

ling een belangrijke factor.¹ In navolging op de herziening van de afzonderlijke plannen en in reactie op de ontwikkelingen in andere provincies ontstond in de provincie in 1996 een discussie over de toekomst van de strategische plannen. Er werd besloten dat de plannen voor milieu en water moeten worden geïntegreerd. De oude afzonderlijke plannen werden vooral gezien als technisch georiënteerde plannen zonder uitstraling. Het beleidsplan Milieu en Water moet daarin met een strategische toekomstgerichte positionering ten aanzien van een aantal belangrijke provinciale thema's verandering brengen. Het in april 1999 verschenen Voorontwerp Beleidsplan Milieu en Water 2000-2004 schetst daartoe de ontwikkeling voor de thema's vitaal stedelijk gebied, bedrijvig Zuid-Holland, mobiliteit & leefkwaliteit, water en milieu in het landelijk gebied, grote wateren en de handhaving. De consequenties van de stellingnames zullen wel worden vertaald naar afzonderlijke toetsingskaders. De relatie met het ruimtelijk beleid is niet helder uitgekristalliseerd. Vaststelling van het beleidsplan Milieu en Water werd eind 1999 beoogd.

NOTEN

- ¹ In de Lex Specialis Provincie Rotterdam was een Integraal Strategisch Plan (ISP) voorzien dat het ruimtelijk beleid, milieubeleid, verkeer- en vervoersbeleid en het waterbeleid zou omvatten.

LITERATUUR

- Abma, T. (1996) *Responsief evalueren: discoursen, controversen en allianties in het postmoderne*, Delft: Eburon.
- Ackerman, B.A. (1980) *Social justice in the liberal state*, New Haven, etc.: Yale University Press.
- Akkerman, A. & R. Torenvliet, (1997) 'Er was eens? Postmoderne bijdragen in de bestuurskunde: een reactie', *Bestuurskunde*, nr.1: 30-37.
- Alexander, E.R. (ed.) (1996) 'Planning doctrine', *Planning Theory*, nr. 16.
- Alexander, E.R. & A. Faludi (1996) 'Planning doctrine: its uses and implications', *Planning Theory*, nr.16: 11-61.
- Altshuler, A. (1965) 'The goals of comprehensive planning', blz. 193-209 in A. Faludi (ed.) (1973b) *A reader in planning theory*, Oxford: Pergamon Press.
- Arkesteijn, L.A.G., J.J. Boer & H.J. de Loor (1985) 'Ruimtelijk beleid en milieubeleid: overlappen, tegenstellingen en uitdagingen', blz. 29-37 in *Planologische Discussiebijdragen*, deel 1.
- Bachrach, P. & M.S. Baratz (1970) *Power and poverty: theory and practice*, New York: Oxford University Press.
- Banfield, E.C. (1959) 'Ends and means in planning', blz. 139-149 in A. Faludi (ed.) (1973b) *A reader in planning theory*, Oxford: Pergamon Press.
- Barnard, C.I. (1938) *The functions of the executive*, Cambridge: Harvard University Press.
- Baron van Wijnbergen, S.F.L. (1991) 'Terugblik op de ontstaansgeschiedenis van de WRO', blz. 1-12 in *25 jaar WRO: jubileumuitgave ter gelegenheid van 25 jaar Wet op de Ruimtelijke Ordening*, Deventer: Kluwer.
- Beck, U. (1992) *Risk society: towards a new modernity*, London: Sage.
- Beck, U. (1994) 'The reinvention of politics: towards a theory of reflexive modernization', blz. 1-55 in U. Beck, A. Giddens & S. Lash, *Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (1997) *The reinvention of politics: rethinking modernity in the global social order*, Cambridge: Polity Press.
- Beck, U., A. Giddens & S. Lash (1994) *Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, Cambridge: Polity Press.
- Becker, F., W. van Hennekeler, B. Tromp & M. van Zuijlen (red.) (1997) *De inrichting van Nederland: het achttiende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Wiarda Beckman Stichting, Amsterdam: Uitgeverij De Arbeiderspers.
- Beer, S. (1966) *Decision and control*, New York: John Wiley and Sons.
- Bekhuis, F., B. Boeckhout, J. Hoekstra & C. Quarles van Ufford (1999) 'Gelders omgevingsbeleid onder de loep', *ROM Magazine*, nr.6: 6-9.
- Bell, D. (1960) *The end of ideology: on the exhaustion of political ideas in the fifties*, Glencoe, Ill: The Free Press.
- Berger, P. & T. Luckmann (1966) *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*, 1991 edn., London: Penguin Books.
- Bernstein, R.J. (1976) *The restructuring of social and political theory*, London: Methuen.
- Bernstein, R.J. (1983) *Beyond objectivism and relativism: science, hermeneutics and praxis*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

- Beus, J.W. de (1991) 'De onttroning van het eigenbelang in de harde politieke wetenschap', *Acta Politica*, nr. 4: 383-423.
- Beus, J.W. de (1994) 'Het nieuwe rationele-keuze institutionalisme', *Beleid & Maatschappij*, nr. 5: 246-260.
- Beus, J.W. de & J.A.A. van Doorn (red.) (1984) *De interventiestaat: tradities, ervaringen, reacties*, Meppel en Amsterdam: Boom.
- Biezeveld, G.A. (1985) 'Naar eenheid in verscheidenheid', *Milieu en Recht*, nr. 8: 256-263.
- Blau, P.M. & W.R. Scott (1962) *Formal organizations*, San Fransisco: Chandler.
- Blaut, J.M. (1961) 'Space and process', *The Professional Geographer*, nr. 4: 1-7.
- Boer, M. de (1992) 'Bestuur, schaal en ruimte', blz. 1-49 in M. De Boer & A.A.J. de Gier (red.) *Juridisch-bestuurlijke schaalveranderingen in de ruimtelijke ordening*, Publikatie van de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 20, Deventer: Kluwer.
- Boer, M. de (1995) *Milieu, ruimte en wonen: tijd voor duurzaamheid*, Den Haag, Ministerie van VROM.
- Boer, N. de (1976) 'Stagnerende ruimtelijke ordening', *Wonen TA/BK*, 24/24: 3-35.
- Bomhof, L. (1991) 'Hinderwet en externe veiligheid', blz. 104-129 in W. Brussaard, Th.G. Drupsteen, P.C. Gilhuis & N.S.J. Koeman (red.) *Milieurecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Borger, G.J. & S. Bruines (1994) *Binnenwaeters geweld: 450 jaar boezembeheer in Hollands Noorderkwartier*, Wormerveer: Hoogheemraadschap van Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorderkwartier i.s.m. Stichting Uitgeverij Noord-Holland.
- Bouwer, K. (1989) 'Het milieu als richtlijn: mogelijkheden en beperkingen van het ruimtelijk beleid bij de uitvoering van het NMP', blz. 7-21 in *NMP: uitdaging voor ruimtelijke Ordening*, Verslag Studiedag, Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting.
- Bouwer, K. (1997) *Van milieubeleid naar omgevingsbeleid?*, Afscheidscollege uitgesproken bij het aftreden als gewoon hoogleraar in de beleidsgerichte milieukunde en de milieugeografie op vrijdag 11 april 1997, Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Bovenberg, A.L. & C.N. Teulings (1999) 'Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht', blz. 19-136 in W. Derksen, M. Ekelenkamp, F.J.P.M. Hoefnagel & M. Scheltema (red.) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Voorstudies en Achtergronden nr. V105, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Bovens, M.A.P. & W.J. Witteveen (red.) (1985) *Het schip van staat: beschouwingen over recht, staat en sturing*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Boyer, M.C. (1995) 'The great frame-up: fantastic appearances in contemporary spatial politics', blz. 81-109 in H. Liggett & D.C. Perry (eds.) *Spatial practices: critical explorations in social/spatial theory*, Thousand Oaks, etc.: Sage Publications.
- Brainich von Brainich-Felth, C.H. (1993) 'Centralisatie en waterschapswetgeving', blz. 107-131 in J.C.N. Raadschelders & Th.A.J. Toonen (red.) *Waterschappen in Nederland: een bestuurlijke verkenning van de institutionele ontwikkeling*, Hilversum: Verloren.
- Briejèr, C.J. (1967) *Zilveren sluiers en verborgen gevaren: chemische preparaten die het leven bedreigen*, Leiden: Sijthoff.
- Brugmans, I.J. (1960) *Paardenkracht en mensenmacht: sociaal-economische geschiedenis van Nederland 1795-1940*, 1976 edn., Den Haag: Martinus Nijhoff.
- Bruner, J. (1986) *Actual minds, possible worlds*, Cambridge: Harvard University Press.

- Brussaard, W. (1989) 'Facetplannen als toetsingskader', blz. 118-141 in M.J. van der Vlist & W. Brussaard (red.) *Ruimte, water, milieu: relaties in planning en beleid*, Wageningse Ruimtelijke Studies 4a, Vakgroep Planologie, Landbouwniversiteit Wageningen.
- Brussaard, W. (1991) 'Tweesporigheid in ruimtelijk relevante wetgeving', blz. 13-29 in P.P.J. van Buuren e.a. (red.) *25 Jaar WRO: jubileumuitgave ter gelegenheid van 25 jaar Wet op de Ruimtelijke Ordening*, Deventer: Kluwer.
- Brussaard, W. & J.H. Enter (1990) 'Het stelsel van milieubeleidsplanning in relatie tot ruimtelijke ordenings- en waterhuishoudingsplanning', *Milieu & Recht*, nr.5: 222-230.
- Buckley, W. (1967) *Sociology and modern systems theory*, Englewood Cliffs, New York: Prentice Hall.
- Burkens, M.C., H.R.B.M. Kummeling & B.P. Vermeulen (1994) *Beginselen van de democratische rechtsstaat: inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Buyzman, J. (1997) *Provinciale omgevingsplanning: een analyse anno 1997*, Grontmij Groep, Afdeling Ruimtelijke Inrichting, De Bilt.
- Bijker, W.E., Th.P. Hughes & T. Pinch (1987) *The social construction of technological systems: new directions in the sociology and history of technology*, 1994 edn., Cambridge: MIT Press.
- Callon, M. (1980) 'Struggles and negotiations to define what is problematic and what is not: the socio-logic of translation', blz. 197-219 in K. Knorr, R. Krohn & R. Whitley (eds.) *The social process of scientific investigation: sociology of the sciences*, Volume IV.
- Cammen, H. van der (1982a) 'Methodisch geleide planvorming I', *Stedebouw & Volkshuisvesting*, nrs.7/8: 377-385.
- Cammen, H. van der (1982b) 'Methodisch geleide planvorming II', *Stedebouw & Volkshuisvesting*, nr.9: 449-459.
- Cammen, H. van der & L.A. de Klerk (1986) *Ruimtelijke ordening: van plannen komen plannen*, Utrecht: Het Spectrum.
- Carson, R. (1962) *Silent spring*, 1963 edn., London: Hamish Hamilton.
- Castells, M. (1973) *La question urbaine*, Paris: Francois Maspéro.
- Castells, M. (1996) *The rise of the network society. The information age: economy, society and culture Volume 1*, Oxford, etc.: Blackwell.
- Castells, M. (1997) *The power of identity. The information age: economy, society and culture Volume 2*, Oxford, etc.: Blackwell.
- Chadwick, G. (1971) *A systems view of planning: towards a theory of the urban and regional planning process*, Oxford: Pergamon Press.
- Coleman, J. (1990) *Foundations of social theory*, Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Collins, H.M. (1983) 'The sociology of scientific knowledge: studies of contemporary science', *Annual Review of Sociology*, vol.9: 265-285.
- Commissie-De Wolff (1970) (Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappij-structuur) *Rapport*, Tweede Kamer, zitting 1970-1971, 10914, nr.2.
- Commissie-Van Veen (1971) (Commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie) *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie*, Den Haag.
- Commissie-Vonhoff (1981) (Commissie hoofdstructuur rijksdienst) *Elk kent de laan, die derwaart gaat; rapport nr. 3*, Den Haag.

- Condorcet, Antoine-Nicolas de (1802) *Schets van een historisch tafereel van 's menschen geest*, Haarlem: François Bohn.
- Cornelissen, J., E.J. Maalderink & B. Wissink (1991) *ROM-beleid, projecten en effecten: een studie naar de totstandkoming en doorwerkingskansen van het Plan van Aanpak in het ROM-beleid*, Werkstukken 133, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam.
- Cramer, J. (1990) 'The making of the new environmentalism in the Netherlands', blz. 121-184 in A. Jamison, R. Eyerman & J. Cramer, *The making of the environmental consciousness: a comparative study of the environmental movements in Sweden, Denmark and the Netherlands*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Dahl, R.A. (1961) *Who governs? Democracy and power in an American city*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R.A. & Ch.E. Lindblom (1953) *Politics, economics and welfare: planning and politico-economic systems resolved into basic social processes*, 1963 edn., New York, etc.: 1st Harper Torchbook.
- Danner, H.S. (1993) 'Stedelijke invloed op de zeventiende-eeuwse droogmakerijen', blz. 81-91 in J.C.N. Raadschelders & Th.A.J. Toonen (red.) *Waterschappen in Nederland: een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling*, Hilversum: Verloren.
- Dansik, D. van (1982) 'Het doel tussen model en werkelijkheid', *Planologische Discussiebijdragen*, deel 1: 143-155.
- Deutsch, K.W. (1966) *The nerves of government*, New York: Free Press.
- Devos, R. (1986) 'Foucault leest Kant', *Krisis*, nr.24: 26-28.
- Dicken, P. (1992) *Global shift; the internationalization of economic activity*, New York: Guilford Press.
- Dieleman, F.M. & H. Priemus (1996) 'De ruimtelijke inrichting van multi-nodale stedelijke gebieden', blz. 1-11 in F.M. Dieleman & H. Priemus (red.) *De inrichting van stedelijke regio's: Randstad, Noord-Brabantse Stedenrij, Ruhrgebied*, Assen: Van Gorcum.
- DiMaggio, P.J. & W.W. Powell (1991) 'Introduction', blz. 1-38 in W.W. Powell & P.J. DiMaggio (eds.) *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Dolfing, B. (1993) 'Vroegste ontwikkelingen van het waterschap', blz. 61-80 in J.C.N. Raadschelders & Th.A.J. Toonen (red.) *Waterschappen in Nederland: een bestuurlijke verkenning van de institutionele ontwikkeling*, Hilversum: Verloren.
- Donner, A.M. (1975) 'Legitimiteit in sociologie en rechtswetenschap', *Beleid & Maatschappij*, nr. 1: 33-34.
- Donner, J.P.H. (1996) 'De Toekomst van het ruimtelijke planningstelsel', in Rijksplanologische Dienst, *Conferentie ruimtelijk planningstelsel op weg naar de volgende eeuw*, Verslag van een conferentie op 12 januari 1996, Den Haag.
- Donner, J.P.H. (1997) 'Verandering en overheid: een preadvies', blz. 25-37 in P. de Jong, A.F.A. Korsten & I.M.A.M. Pröpper (red.) *Permanente herstructurering in maatschappelijke sectoren: dynamiek of dynamiet?* Vereniging voor Bestuurskunde, Congrespublicatie 1996, Den Haag: Vuga.
- Doorn, J.A.A. van & C.J.N. Schuyt (1978) *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel: Boom.
- Dreyfus, H.L. & P. Rabinow (1982) *Michel Foucault; beyond structuralism and hermeneutics*, New York, etc.: Harvester Wheatsheaf.

- Driessen, P.P.J. (1995) 'ROM-gebiedenbeleid en streekplannen', *Stedebouw & Volkshuisvesting*, nr.1/2: blz. 15-21.
- Drupsteen, Th.G. (1982) *Milieubeleidsplanning in relatie tot het recht*, oratie, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Drupsteen, Th.G. (1991) 'De WRO te midden van milieu- en waterstaatswetgeving', blz. 29-47 in P.P.J. van Buuren e.a. (red.) *25 Jaar WRO: jubileumuitgave ter gelegenheid van 25 jaar Wet op de Ruimtelijke Ordening*, Deventer: Kluwer.
- Dryzek, J.S. (1990) *Discursive democracy: politics, policy, and political science*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dryzek, J.S. (1996) 'The informal logic of institutional design', blz. 103-125 in R.E. Goodin (ed.) *The theory of institutional design*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dijksterhuis, E.J. (1950) *De mechanisering van het wereldbeeld: de geschiedenis van het natuurwetenschappelijk denken*, 1989 edn., Amsterdam: Meulenhoff.
- Easton, D. (1965) *A systems analysis of political life*, New York: John Wiley and Sons.
- Edelman, M. (1988) *Constructing the political spectacle*, Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Edwards, A.R. (1990) *Planning betwist: communicatieve strategieën van boeren en natuurbeschermers in de ruilverkaveling Wommels*, Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel.
- Eeten, M.J.G. van (1997) 'Sprookjes in rivierenland: beleidsverhalen over wateroverlast en dijkversterking', *Beleid & Maatschappij*, nr. 1: 32-43.
- Eeten, M.J.G. van, M.J.W. van Twist & P.R. Kalders (1996) 'Verhalen vertellen: van een narratieve bestuurskunde naar een postmoderne beweerkunde?', *Bestuurskunde*, nr.4: 168-189.
- Elster, J. (1989) *The cement of society*, Cambridge, etc.: Cambridge University Press.
- Elster, J. (ed.) (1998) *Deliberative democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Etzioni, A. (1967) 'Mixed-scanning: a "third" approach to decision-making', blz. 217-229 in A. Faludi (ed.) (1973b) *A reader in planning theory*, Oxford: Pergamon Press.
- Etzioni, A. (1968) *The active society*, New York: Free Press.
- Faber, J.A., H.A. Diederiks & S. Hart (1973) 'Urbanisering, industrialisering en milieuaantasting in Nederland in de periode van 1500 tot 1800', *A.A.G. Bijdragen*, nr. 18: 251-271.
- Faludi, A. (1973a) *Planning theory*, Oxford: Pergamon Press.
- Faludi, A. (ed.) (1973b) *A reader in planning theory*, Oxford: Pergamon Press.
- Faludi, A. (1973c) 'The 'systems view' and planning theory', *Socio-Economic Planning Sciences*, nr. 7: 67-77.
- Faludi, A. (1982) 'Three paradigms of planning theory', blz. 81-102 in P. Healey, G. McDougall & M.J. Thomas (eds.) *Planning theory, prospects for the 1980s: selected papers from a conference held in Oxford, 2-4 april 1981*, Oxford: Pergamon.
- Faludi, A. (1983) 'Sociaal-wetenschappelijke blauwdrukplanning: kanttekeningen bij Van der Cammen en De Klerk', *Rooilijn*, nr. 1: 17-19.
- Faludi, A. (1986) *Critical rationalism and planning methodology*, London: Pion Press.
- Faludi, A. (1987) *A decision-centred view of environmental planning*, Oxford: Pergamon Press.
- Faludi, A. (1988) 'De ondernemende planner: planningtheoretische beschouwingen', blz. 23-38 in E.F. Nozeman (red.) *Tussen plan en markt: naar een marktgerichte ruimtelijke ordening?*, Planologische Studies nr. 6, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam.

- Faludi, A. (1996) 'Denken en doen: de schakel tussen analyse en ontwerp', blz. 11-55 in G. Alberts (red.) *Beleidswetenschap en praktijk I: de stand van het onderzoek in Nederland*, KU Nijmegen, Nijmegen.
- Faludi, A. (1999) *De architectuur van de Europese ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, oratie, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Faludi, A. & A. van der Valk (1994) *Rule and order: dutch planning doctrine in the twentieth century*, Dordrecht etc.: Kluwer Academic Publishers.
- Fischer, F. & F. Forester (1993) *The argumentative turn in policy analysis and planning*, London: UCL Press.
- Fischer, R. & W. Ury (1981) *Getting to yes: negotiating agreement without giving in*, Harmondsworth: Penguin.
- Foley, D.L. (1960) 'British town planning: one ideology or three?', blz. 69-93 in A. Faludi (ed.) (1973b) *A reader in planning theory*, Oxford: Pergamon Press.
- Forester, J. (1989) *Planning in the face of power*, Berkeley, etc.: University of California Press.
- Foucault, M. (1988) *De orde van het spreken*, Meppel, Amsterdam: Boom.
- Fox, C.J. & H.T. Miller (1996) *Postmodern public administration: toward discourse*, Thousand Oaks etc.: Sage.
- Friedmann, J. (1965) 'A response to Altshuler: comprehensive planning as a process', blz. 211-215 in A. Faludi (ed.) (1973b) *A reader in planning theory*, Oxford: Pergamon Press.
- Friedmann, J. (1969) 'Notes on societal action', *Journal of the American Institute of Planning*, nr. 3: 311-318.
- Friedmann, J. (1973) *Retracking America: a theory of transactive planning*, Garden City, New York: Anchor Press/Doubleday.
- Friedmann, J. (1987) *Planning in the public domain: from knowledge to action*, Princeton: Princeton University Press.
- Friedmann, J. & J. Miller (1965) 'The urban field', *Journal of the American Institute of Planners*, 31: 312-320.
- Friend, J.K., J.M. Power & C.J.L. Yewlett (1974) *Public planning: the inter-corporate dimension*, London: Tavistock Publications.
- Frissen, P.H.A. (1989) *Bureaucratische cultuur en informatisering: een studie naar de betekenis van informatisering voor de cultuur van een overheidsorganisatie*, Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Frissen, P.H.A. (1996) *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Schoonhoven: Academic Service.
- Galbraith, J.R. (1973) *Het ontwerpen van complexe organisaties*, 1990 edn., Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Garreau, J. (1991) *Edge city: life on the new frontier*, New York: Doubleday.
- Geelhoed, L.A. (1983) *De interveniërende staat*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Geelhoed, L.A. (1987) 'Algemene zaken, rechtsstaat en bestuur', blz. 167-182 in Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (red.) *Voor de eenheid van beleid: beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar ministerie van Algemene Zaken*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Giddens, A. (1976) *New rules of sociological method: a positive critique of interpretative sociologies*, 1993 edn., Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1977) *Studies in social and political theory*, London: Hutchinson.
- Giddens, A. (1979) *Central problems in social theory: action, structure and contradiction in social analysis*, London: MacMillan Press.
- Giddens, A. (1982) *Profiles and critiques in social theory*, Berkeley: University of California Press.

- Giddens, A. (1984) *The constitution of society: outline of the theory of structuration*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1987) *Social theory and modern sociology*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1990) *The consequences of modernity*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1992) 'Structuration theory and sociological analysis', blz. 297-315 in J. Clark, C. Modgil & S. Modgil (eds.) *Anthony Giddens: consensus and controversy*, London etc.: The Falmer Press.
- Giddens, A. (1994) *Beyond left and right: the future of radical politics*, Cambridge: Polity Press.
- Giebels, L.J. (1986) *De nieuwe wetgeving op de ruimtelijke ordening*, Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Gier, A.A.J. de (1989) 'De plaats van het streekplan in het provinciaal ruimtelijk beleid: Haasje over of kopje onder?', *Bouwrecht*, nr. 2: 99-104.
- Gier, A.A.J. de (1993) *De juridische betekenis van het streekplan*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Gier, A.A.J. de (1994) 'Juridische aspecten van het provinciaal omgevingsplan', blz. 25-30 in *Omgevingsplannen op provinciaal niveau: het nietje als integratiekader?*, publicatie naar aanleiding van de studiedag 'Omgevingsplannen op provinciaal niveau', Zwolle, 14 december 1994, Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, Den Haag.
- Glasbergen, P. (1986) 'Haasje over spelen: bestuurskundige kanttekeningen bij integraal waterbeheer', *H₂O*, nr. 17: 386-389.
- Glasbergen, P. (1989) *Beleidsnetwerken rond milieuproblemen: een beschouwing over de relevantie van het denken in termen van beleidsnetwerken voor het analyseren en oplossen van milieuproblemen*, oratie, Den Haag: Vuga Uitgeverij.
- Glasbergen, P. (1996) 'Ruimtelijk dwarsliggen: reflectie op een planningstelsel in revisie', *Bestuurskunde*, nr. 5: 286-295.
- Glasbergen, P. & P.P.J. Driessen (1993) *Innovatie in het gebiedsgericht beleid: analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid*, Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Godfroij, A. (1981) *Netwerken van organisaties: strategieën, spelen, structuren*, Den Haag: Vuga-Uitgeverij.
- Goede, B. de, J.H.M. Kienhuis, H. van der Linden & J.G. Steenbeek (red.) (1982) *Het waterschap: recht en werking*, Deventer: Kluwer.
- Goodman, N. (1978) *Ways of worldmaking*, Indianapolis: Hackett Publishing Company.
- Gouldner, A.W. (1970) *De naderende crisis van de westerse sociologie*, Bilthoven: Amboboeken.
- Graaf, H. van der & R. Hoppe (1989) *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Muiderberg: Coutinho.
- Grace, G.W. (1987) *The linguistic construction of reality*, London: Croom Helm.
- Graham, S. & S. Marvin (1996) *Telecommunications and the city; electronic spaces, urban places*, London/New York: Routledge.
- Gregory, D. & J. Urry (1985) *Social relations and spatial structures*, London: Macmillan.
- Gunsteren, H.R. van (1976) *The quest for control: a critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, London: John Wiley & Sons.
- Gunsteren, H.R. van & P. den Hoed (1992) *Burgerschap in praktijken*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Voorstudies en Achtergronden nr. V77, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Habermas, J. (1967) *On the logic of the social sciences*, 1994 edn., Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Habermas, J. (1971) *Theorie und Praxis*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Habermas, J. (1973) *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, J. (1981) *Theorie des kommunikativen Handelns I en II*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, J. (1983) 'Modernity – An incomplete project', blz. 3-15 in H. Foster (ed.) *The anti-aesthetic: essays on postmodern culture*, Port Townsend: Bay Press.
- Habermas, J. (1996) *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*, Cambridge: MIT Press.
- Haccoû, H.A. & G. Spijkerboer (1979) 'Contouren van het provinciaal beleidsplan', *TvO*, 5/16: 339-345.
- Haccoû, H. & P. Veelenturf (1991) 'Beleidsafstemming als methodisch probleem', *Milieu en Recht*, nr. 10: 522-533.
- Hagendijk, R.P. (1996) *Wetenschap, constructivisme en cultuur*, Universiteit van Amsterdam.
- Hajer, M.A. (1989) *City politics: hegemonic projects and discourses*, Aldershot: Avebury-Gower Publishing.
- Hajer, M.A. (1993) 'Discourse coalitions and the institutionalization of practice: the case of acid rain in Great Britain', blz. 43-76 in F. Fischer & J. Forester (eds.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*, London: UCL Press Limited.
- Hajer, M.A. (1995) *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*, Oxford: Clarendon Press.
- Hajer, M.A. (1996) 'The Netherlands: planning doctrine in crisis', *Planning Theory*, nr. 16: 84-88.
- Hajer, M.A. (1997) *The need to zoom out: understanding planning processes in a post-corporatist society*, paper presented at the annual conference of the Association of European Schools of Planning (AESOP) XI, Nijmegen, 28-31 mei, 1997.
- Hall, P. (1974) 'The containment of urban England', *The Geographical Journal*, vol. 140, 3: 386-417.
- Hall, P. (1988) *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century*, 1996 edn., Oxford: Blackwell.
- Hanf, K. (1978) 'Introduction', blz. 1-15 in K. Hanf & F.W. Scharpf (eds.) *Interorganizational policy making: limits to coordination and central control*, London etc.: Sage publications.
- Hanf, K. & F.W. Scharpf (1978) *Interorganizational policy making: limits to coordination and central control*, London etc.: Sage publications.
- Harré, R. & M. Krausz (1996) *Varieties of relativism*, Oxford: Blackwell.
- Harrison, B. (1994) *Lean and mean: the changing landscape of corporate power in the age of flexibility*, 1997 edn., New York, etc.: The Guilford Press.
- Harvey, D. (1969) *Explanation in geography*, London: Edward Arnold.
- Harvey, D. (1972) 'On obfuscation in geography: a comment on Gale's heterodoxy', *Geographical Analysis*: 323-330.
- Harvey, D. (1973) *Social justice and the city*, London: Edward Arnold.
- Harvey, D. (1989) *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*, 1993 edn., Oxford: Blackwell.
- Harvey, D. (1996) *Justice, nature and the geography of difference*, Oxford: Blackwell.
- Healey, P. (1997a) *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*, London: MacMillan Press.
- Healey, P. (1997b) 'Situating communicative practices: moving beyond urban political economy', *Planning Theory*, nr. 17: 65-82.
- Hemerijck, A.C. (1993) *The historical contingencies of dutch corporatism*, proefschrift, Balliol College, Oxford.

- Hendriks, F. (1996) *Beleid, cultuur en instituties: het verhaal van twee steden*, Leiden: DSWO Press.
- Hendriks, S. (1998) *De ontginning van Nederland: het ontstaan van de agrarische cultuurlandschappen in Nederland*, Utrecht: Matrijs.
- Hidding, M.C. & F. Kleefmann (1989) 'Het facetbegrip in de ruimtelijke planning', *Stedebouw & Volkshuisvesting*, nr. 4: 38-40.
- Hirsch Ballin, E.M.H. (1979) *Publiekrecht en Beleid; Fundamentele Kwesties rondom het Functioneren van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hoed, P. den, W.G.M. Salet & H. van der Sluijs (1983) *Planning als onderneming*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Voorstudies en achtergronden nr. V34, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Hoed, P. den & W.G.M. Salet (1986) 'Over het machtsvacuüm: een begripsbepaling', *Beleid & Maatschappij*, nr. 1: 20-26.
- Hopman, J.P. (1996) *Dichter bij de toekomst: provincies in beweging. Verslag van een rondgang langs de provincies*, IPO-auditcommissie onder voorzitterschap van dr. J.A. van Kemenade en mr. J.A.M. Hendriks.
- Horn-van Nispen, M.L. ten (1992) 'Het Rijkswegenplan 1927: de aanpak van het verkeersvraagstuk in de jaren twintig', blz. 185-208 in *Jaarboek van de Geschiedenis van Bedrijf en Techniek*, nr. 9.
- Horst, H. van der (1996) *De lage hemel: Nederland en de Nederlanders verklaard*, Schiedam: Scriptum Books.
- Hufen, J.A.M. & A.B. Ringeling (red.) (1990) *Beleidsnetwerken*, Den Haag: Vuga.
- Hunter, F. (1953) *Community power structure*, Chapel Hill: University of Carolina Press.
- Hupe, P.L. (1996) 'Wetenschap als verhaal: een Inleiding in de postmoderne bestuurskunde', *Bestuurskunde*, nr. 6: 260-274.
- Inen, J. (1998) 'Nederland is weer beter', *Intermediair*, 34^e jrg., nr. 32: 11-13.
- Inglehart, R. (1977) *The silent revolution: changing values and political styles among western publics*, Princeton: Princeton University Press.
- Innes, J.E. (1992) 'Group processes and the social construction of growth management: the cases of Florida, Vermont and New Jersey', *Journal of the American Planning Association*, vol. 58: 440-453.
- Innes, J.E. (1995) 'Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice', *Journal of the American Planning Association*, vol. 62, no.4.
- Innes, J.E. (1996) 'Planning through consensus building: a new view of the comprehensive planning ideal', *Journal of Planning Education and Research*, vol. 14, no.3: 183-189.
- Interprovinciaal Overleg (1992) *De provincie als bestuurlijk middenveld: een visie op plaats en functie van het middenbestuur in Nederland*, Den Haag.
- Interprovinciaal Overleg (1993) *Naar provincies nieuwe stijl*, Den Haag.
- Janssens, J.R. & K. Bouwer (1996) *Naar één provinciaal omgevingsplan!? Bijdrage aan het debat over omgevingsplanning*, School voor Omgevingswetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Jantsch, E. (ed.) (1969) *Perspectives on planning: proceedings of the OECD working symposium on long-range forecasting and planning*, Bellagio, Italy, 27th october 1968, OECD, Paris.

- Jong, D. de & J. van Tatenhove (1996) *De institutionalisering van natuurbeleid: opeenvolgende sociale en politieke constructies*, Paper voor de zevende sociaal-wetenschappelijke studiedagen, 11 en 12 april 1996 te Amsterdam, Vakgroep Milieu, Natuur en Landschap, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Jong, M. de (1999) *Institutional transplantation: how to adopt transport infrastructure decision-making ideas from other countries?*, Delft: Eburon.
- Jonge, J.A. de (1968) *De industrialisatie in Nederland tussen 1850 en 1914*, Nijmegen: SUN.
- Jordan, G. (1990) 'Policy community realism versus new institutional ambiguity', *Political Studies*, 38: 470-484.
- Kamens, D.H. & T.K. Lunde (1988) 'Institutional theory and the expansion of central state organizations 1960-1980', blz. 169-199 in L.G. Zucker (ed.) *Institutional patterns and organizations: culture and environment*, Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Company.
- Kassenaar, B. (1994) *Ideeën voor een duurzame stad: het geval Amsterdam*, Milieudienst Amsterdam, Amsterdam.
- Kent, T.J.jr (1964) *The urban general plan*, San Fransisco: Chandler.
- Kesteren, G. van (1984) *Streekplanning in Noord-Holland 1902-1943*, Verkenningen in Planologie en Demografie nr. 34, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam.
- Kickert, W.J.M. (1991) *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek: over management van complexe netwerken bij de overheid*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Kickert, W.J.M., E. Klein & J.F.M. Koppenjan (1997) *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London etc.: Sage.
- Klaassen, A.W. (1986) *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*, Den Haag: Samsom/Vuga.
- Kleefmann, F. (1985) *Handelen, handelingscontext en planning: een theoretisch-sociologische verkenning*, PUDOC, Landbouwhogeschool Wageningen, Wageningen.
- Klerk, L. de (1982) 'Planning – wildgroei van een simpele methode: de paradox van de planning', *Plan*, 7 en 8: 11-16.
- Klerkx, E. (1994) 'Provinciale omgevingsplanning: verslag van een studiemiddag', *PIN-Nieuws*, jrg.17, nr. 5: 279-286.
- Kloos, W.B. (1939) *Het nationaal plan: proeve ener beschrijving der planologische ontwikkelingsmogelijkheden voor Nederland*, Alphen aan de Rijn: Samsom.
- Kloosterman, R.C. (1997) 'Face2Face: een pleidooi voor congestie', blz. 165-181 in M. Hajer & F. Halsema (eds.) *Land in zicht! Een cultuurpolitieke visie op de ruimtelijke inrichting*, Wiarda Beckman Stichting, Amsterdam: Bertus Bakker.
- Knippenberg, H. & B. de Pater (1988) *De eenwording van Nederland: schaalvergroting en integratie sinds 1800*, Nijmegen: SUN.
- Knorr-Cetina, K. (1997) 'De epistemische samenleving: hoe kennisstructuren zich nestelen in sociale structuren', *Kennis & Methode*, jrg. xxi, 1: 5-29.
- Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn & W.J.M. Kickert (red. (1993) *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*, Den Haag: Vuga.
- Korthals Altes, W. (1995) *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle: voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (Extra)*, Assen: Van Gorcum.
- Kottman, R.H.P.W. (1975) 'Interdepartementale beleidscoördinatie', *Bestuurswetenschappen*, jrg. 29, nr. 2: 91-111.
- Kottman, R.H.P.W. & J. Kastelein (1975) 'Interdepartementale beleidscoördinatie – II', *Bestuurswetenschappen*, jrg. 29, nr. 5: 318-333.

- Kranenburg, F.J. e.a. (red.) (1981) *Honderd jaar trouwe dienst: provinciale waterstaat van Noord-Holland 1881-1981*, Amsterdam: Meijer Pers/Ideboek B.V.
- Kreukels, A.M.J. (1977) *Ruimtelijke planning: theorievorming en onderzoek*, Working Paper nr. 10, Instituut voor Planologie, Rijksuniversiteit Utrecht.
- Kreukels, A.M.J. (1980) *Planning en planningproces: een verkenning van sociaal-wetenschappelijke theorievorming op basis van ruimtelijke planning*, Den Haag: VUGA boekerij.
- Kreukels, A.M.J. (1989) 'Naar nieuwe besturingsconcepties', blz. 137-148 in A.B. Ringeling & I.Th.M. Snellen (eds.) *Overheid: op de (terug)tocht of naar een nieuw profiel*, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde nr. 12, Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Kreukels, A.M.J. (1993) 'Stedelijk Nederland: de actuele positie vanuit sociaal-wetenschappelijk gezichtspunt', blz. 9-37 in J. Burgers, T. Kreukels & M. Mentzel (red.) *Stedelijk Nederland in de jaren negentig*, Utrecht: Jan van Arkel.
- Kreukels, A.M.J. (1995) 'Schuivende beleidsterreinen', blz. 59-66 in K. Martens & E. Klerkx (red.) *Pin-nieuws: themanummer 'Planologie tussen hoop en vrees'*, jrg. 18, nr. 6.
- Kreukels, A.M.J. (1996) 'Regionaal bestuur in internationaal perspectief', *Beleid & Maatschappij*, nr. 2: 86-95.
- Kreukels, A.M.J. & J.B.D. Simonis (1988) *Publiek domein: de veranderende balans tussen staat en samenleving*, Meppel, Amsterdam: Boom.
- Kroonenburg, J.G.P.M. e.a. (1981) *Provinciale beleidsplanning: een onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken naar de wenselijkheid van en de mogelijkheden voor een algemene beleidsplanning op provinciaal niveau*, Instituut voor Toegepaste Sociologie, Nijmegen.
- Kuhn, T.S. (1962) *De structuur van wetenschappelijke revoluties*, 1987 edn., Amsterdam: Boom.
- Kunneman, H. (red.) (1978) *Wetenschap en ideologiekritiek*, Meppel: Boom.
- Kunneman, H. (1986) *De waarheidstrecter: een communicatietheoretisch perspectief op wetenschap en samenleving*, Amsterdam: Boom.
- Kuijpers, C.B.F. & P. Glasbergen (1990) *Perspectieven voor integraal waterbeheer: een bestuurskundige analyse ten behoeve van de uitwerking van integraal waterbeheer*, Den Haag: SDU Uitgeverij.
- Kwakernaak, C. (1995) *Omgevingsbeleid in Nederland: stand van zaken en blik op de toekomst*, TNO-rapport P95-017, TNO-INRO.
- Lakatos, I. (1970) 'Falsification and the methodology of scientific research programmes', blz. 91-196 in I. Lakatos & A. Musgrave (eds.) *Criticism and the growth of knowledge: proceedings of the international colloquium in the philosophy of science*, London, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lambooy, J.G. (1998) 'Polynucleation and economic development: the Randstad', *European Planning Studies*, vol. 6, no. 4: 457-466.
- Lash, S. (1994) 'Reflexivity and its doubles: structure, aesthetics, community', blz. 110-173 in U. Beck, A. Giddens & S. Lash, *Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, Cambridge: Polity Press.
- Lash, S. & J. Urry (1987) *The end of organized capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Latour, B. (1987) *Science in action: how to follow scientists and engineers through society*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Lefebvre, H. (1991) *The production of space*, 1999 edn., Oxford: Blackwell.
- Licher, H.J. (1995) 'Naar een provinciaal omgevingsplan?', *Stedebouw & Volkshuisvesting*, jrg. 76, nr.1/2: 22-27.

- Liggett, H. & D.C. Perry (eds.) (1995) *Spatial practices: critical explorations in social/spatial theory*, Thousand Oaks, etc: Sage.
- Lindblom, C.E. (1959) 'The science of "muddling through"', blz. 151-169 in A. Faludi (ed.) (1973b) *A reader in planning theory*, Oxford: Pergamon Press.
- Linden, H. van der (1982a) 'Het platteland in het Noordwesten met nadruk op occupatie circa 1000-1300', blz. 48-82 in D.P. Blok e.a. (red.) *Algemene geschiedenis der Nederlanden*, deel 2, Haarlem: Fibula-Van Dishoeck.
- Linden, H. van der (1982b) 'Geschiedenis van het waterschap als instituut van waterstaatsbestuur', blz. 9-34 in B. de Goede e.a. (red.) *Het waterschap: recht en werking*, Deventer: Kluwer.
- Lingbeek, C.O. (1998) *De macht van de metafoor: een analyse van de planning voor het groene hart*, Amsterdam School for the Metropolitan Environment (AME), Universiteit van Amsterdam.
- Lintsen, H. (1980) *Ingenieurs in Nederland in de negentiende eeuw: een streven naar erkenning en macht*, Den Haag: Martinus Nijhoff.
- Luhmann, N. (1984) *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*, 1985 edn., Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Lukes, S. (1974) *Power: a radical view*, 1983 edn., London: Macmillan Press.
- Macnaghten, P. & J. Urry (1998) *Contested Natures*, London etc.: Sage Publications.
- March, J.G. (ed.) (1965) *Handbook of organizations*, Chicago: Rand McNally & Company.
- March, J.G. & J.P. Olsen (1984) 'The new institutionalism: organizational factors in political life', in *The American Political Science Review*, vol. 78: 734-749.
- March, J.G. & J.P. Olsen (1989) *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, New York: Free Press.
- Markus, H. & R.B. Zajonc (1985) 'The cognitive perspective in social psychology', blz. 137-230 in G. Lindzey & E. Aronson (eds.) *Handbook of social psychology*, dl.1, 3rd edn., New York: Random House.
- Marx, K. & F. Engels (1872) *Het communistisch manifest*, 1979 edn., Amsterdam: Uitgeverij Pegasus.
- Mastop, J.M. (1983) 'Het plan in de planning: een debat?', *Rooilijn*, nr. 1: 2-9.
- Mastop, J.M. (1984) *Besluitvorming, handelen en normeren: een methodologische studie naar aanleiding van het streekplanwerk*, 1987 edn., Planologische Studies 4, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam.
- Mastop, J.M. (1985) 'Lijnen voor de toekomst: een kwestie van inschikken', *ROM-magazine*, nr. 6: 17-20.
- Mastop, J.M. (1991) *Ruimtelijk beleid en bestuur: onderwerpen voor onderzoek; analyse van de onderzoeksbehoefte ter voorbereiding van de Meerjarenvisie Ruimtelijk Onderzoek 1991-1996 van het PRO*, PRO-voorstudie 27, Programmeringsoverleg Ruimtelijk Onderzoek.
- Mastop, J.M. (1995) 'Permanent sleutelen aan de institutionele structuur', *PIN-Nieuws*, Vakgroep Planologie, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Mayntz, R. & F.W. Scharpf (1995) 'Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus', blz. 39-72 in R. Mayntz & F.W. Scharpf (eds.) *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- McLoughlin, J.B. (1969) *Urban and regional planning: a systems approach*, London: Faber and Faber.

- Meer, F.M. van der & J.C.N. Raadschelders (1993) 'Waterschapspersoneel en waterschapsorganisatie 1900 – heden', blz. 31-45 in J.C.N. Raadschelders & Th.A.J. Toonen (red.) *Waterschappen in Nederland: een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling*, Hilversum: Verloren.
- Meer, F.M. van der & L.J. Roborgh (1993) *Ambtenaren in Nederland: omvang, bureaucrativering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Meyerson, M. (1956) 'Building the middle-range bridge for comprehensive planning', blz. 127-138 in A. Faludi (ed.) (1973b) *A reader in planning theory*, Oxford: Pergamon Press.
- Meyerson, M.M. & E.C. Banfield (1955) *Politics, planning and the public interest: the case of public housing at Chicago*, New York: Free Press.
- Modderkolk, A.J. & J.J.A. van de Riet (1999) 'De provinciale overheid in beeld', blz. 1-34 in *Handboek beleidsvoering overheid*, M6012, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Montfort, C. van (1995) *Institutionele hervorming in theoretisch perspectief: civil society en de herstructurering van de beleidssectoren arbeid, gezondheidszorg en onderwijs*, Utrecht: ISOR.
- Mulkay, M.J. & V. Milic (1980) 'The sociology of science in east and west: trend report', *Current Sociology*, Vol. 28: 1-342.
- Muller, N. & B. Needham (1989) *Ruimtelijk handelen: meewerken aan de ruimtelijke ontwikkeling*, Zeist: Kerckebosch BV.
- Naaijkens, H.J.M. (1987) 'Milieubeleidsplan, streekplan en waterhuishoudingsplan', *Milieu & Recht*, nr. 8: 275-281.
- Nauta, L.W. (red.) (1975) *Het neopositivisme in de sociale wetenschappen: analyse, kritiek, alternatieven*, Amsterdam: Van Gennep.
- Needham, B. & G.A. Wissink (red.) (1982) *Ruimtelijke planning en ruimtelijke ontwikkeling: een gespannen verhouding*, Assen: Van Gorcum.
- Neefjes, M. (1988a) *Het ontstaan van de notitie ruimtelijke perspectieven: verslag van een stage bij de Rijksplanologische Dienst*, Den Haag.
- Neefjes, M. (1988b) *Beleidslevenscyclus: perspectief voor ruimtelijke planning*, scriptie planologie, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam.
- Negandhi, A.R. (ed.) (1975) *Interorganizational theory*, Kent: Kent State University Press.
- NIROV (1994) *Omgevingsplannen op provinciaal niveau: het nietje als integratiekader?*, Publikatie naar aanleiding van de studiedag 'Omgevingsplannen op provinciaal niveau', Zwolle, 14 december 1994, Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, Den Haag.
- Nonet, Ph. & Ph. Selznick (1978) *Law and society in transition: toward responsive law*, New York: Harper & Row.
- Nozeman, E.F. (1986) *Nieuwe bouwlocaties in het licht van enkele doelstellingen van ruimtelijke ordening: een evaluatieonderzoek naar de bijdrage van nieuwbouw in het stadsgewest Utrecht aan overheidsintenties omtrent mobiliteit en bevolkingssamenstelling*, Planologische Studies 1, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, Den Haag: Opmeer.
- Nozick, R. (1974) *Anarchy, state, and utopia*, New York: Basic Books.
- Oosting, J. & L.H.M. Kohsiek (1992) 'Integraal (water)beheer: van droom naar daad', blz. 79-98 in R.M.M. Roijackers, P.J.T. Verstraelen & L. van Liere (red.) *Integraal (water)beheer in de praktijk gebracht*, Commissie voor Hydrologisch Onderzoek TNO, Rapporten en Nota's nr. 28, Delft.

- Ostrom, V. (1985) 'Multiorganizational arrangements in the governance of unitary and federal political systems', in K. Hanf & Th.A.J. Toonen (eds.) *Policy implementation in federal and unitary systems*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Paauw, M.S. & G. de Roo (1996) 'Het provinciaal omgevingsplan nader uitgewerkt', blz. 202-214 in G. de Roo (red.) (1996) *Milieu planning in vierstromenland*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Packard, V. (1960) *De Afvalmakers*, Amsterdam: H.J. Paris.
- Pater, B.C. de (1984) *Ruimtelijke en temporele begrippen in de sociale geografie: in het bijzonder in enkele traditionele en moderne richtingen*, Bijdragen tot de Sociale Geografie en Planlogie nr.11, Vrije Universiteit Amsterdam, Krips Repro Meppel.
- Perrow, C. (1986) *Complex organizations: a critical essay*, New York, etc.: McGraw-Hill.
- Pinch, T. & W.E. Bijker (1987) 'The social construction of facts and artifacts: or how the sociology of science and the sociology of technology might benefit each other', blz. 17-50 in W.E. Bijker, Th.P. Hughes & T. Pinch (eds.) *The social construction of technological systems: new directions in the sociology and history of technology*, 1994 edn., Cambridge Mass.: MIT Press.
- Piore, M.J. & C.F. Sabel (1984) *The second industrial divide: possibilities for prosperity*, New York: Basic Books.
- Planken, T. (red.) (1976) *Wordt planning een plaag? Tien deskundigen over beleidsplanning bij gemeenten*, Commissie beleidsanalyse gemeenten (BAG), Den Haag.
- Porter, M. (1990) *The competitive advantage of nations*, New York: Free Press.
- Postuma, R. (1989) 'Het vooroorlogse streekplanwerk: denken en doen', *Rooilijn*, nr. 6: 167-172.
- Postuma, R. (1991a) *Strijd om het streekplan: aan de wieg van de regionale ruimtelijke planning (1920-1950)*, PSVA-reeks no. 11, Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, Den Haag.
- Postuma, R. (1991b) 'Het nationale plan: de voltooiing van de trias', *Rooilijn*, nr. 1: 20-23.
- Pot, C.W. van der & A.M. Donner (1995) *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door L. Prakke, J.L. de Reede & G.J.M. van Wissen, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Pouwels, I.H.M. (1993) *Integrale planning: fictie of werkelijkheid? Een onderzoek naar de haalbaarheid van één integraal plan voor het fysieke leefmilieu in de provincie Gelderland en de visie van de actoren op afstemming tussen de drie provinciale facetplannen*, doctoraal-scriptie, Universiteit Twente.
- Powell, W.W. & P.J. DiMaggio (eds.) (1991) *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Provincie Drenthe (1997) *Provinciaal omgevingsplan. Voorontwerp A en B: visiedeel*, Assen.
- Provincie Flevoland (1997) *Agenda voor het omgevingsplan Flevoland*, Lelystad.
- Provincie Gelderland (1993a) *Startnotitie actualisering omgevingsplannen*, Arnhem.
- Provincie Gelderland (1993b) *Rapportage werkgroep loepelnotitie*, Arnhem.
- Provincie Groningen (1993) *Het bestuurlijk profiel van de provincie Groningen: discussienota over de provinciale kerntaken*, Groningen.
- Provincie Groningen (1994) *Eén plan voor de fysieke omgeving*, Groningen.
- Provincie Noord-Holland (1993) *Strategienota: de meerwaarde van de provincie*, Haarlem.
- Provincie Noord-Holland (1996) *Concept bestuursopdracht ontwikkelingsvisie 1996*, Haarlem.
- Provincie Noord-Holland (1998) 'Er is wat veranderd bij de provincie', *N-H Weekbericht Extra*, 25 mei 1998, Haarlem.
- Provincie Overijssel (in voorbereiding) *Streekplan Overijssel 2000*, Zwolle.

- Provincie Utrecht (1994) *Streekplan provincie Utrecht*, 1 juli 1994, Utrecht.
- Pijnenburg, P.D.M. (1956) *Het streekplan: ruimtelijke ordening als regionaal probleem*, Assen: Van Gorcum.
- Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (1982) *Advies over ruimtelijke ordening en milieu-beleid (Deel 1) Planning en normstelling*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (1983) *Advies over ruimtelijke ordening en milieu-beleid (Deel 2) Coördinatie, vergunningverlening en projectmatige besluitvorming*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (1985) *Advies over ruimtelijke ordening en milieu-beleid (Deel 3) Milieuhygiënische gebiedsaanwijzingen en verordeningen*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (1987) *Advies over de wettelijke regeling van milieubeleidsplanning en milieukwaliteitseisen (c.a.)*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Raadschelders, J.C.N. & C.J.N. Versteden (1993) 'De provincie: bestuur', blz. 1-38 in *Compendium voor politiek en samenleving in Nederland*, Co300, Houten: Bohn, Slafleu en Van Loghem.
- Raadschelders, J.C.N. & Th.A.J. Toonen (1993) *Waterschappen in Nederland: een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling*, Hilversum: Verloren.
- Rawls, J. (1971) *A theory of justice*, Cambridge, MA.: Belknap Press of the Harvard University Press.
- Rehg, W. (1996) 'Translator's introduction', blz. ix-xiii in J. Habermas, *Between facts and norms: contributions to a discourses theory of law and democracy*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Rein, M. & D. Schön (1986) 'Frame-reflective policy discourse', *Beleidsanalyse*, 15, nr. 4: 4-17.
- Rein, M. & D. Law (forthcoming) 'Controversy, reframing and reflection', in W. Salet & A. Faludi (eds.) *The revival of strategic spatial planning*, Amsterdam, etc.: Elsevier.
- Rense, R. (1982) 'Richtlijnen voor gemeentelijke milieubeleidsplannen', *Milieu & Recht*, nr. 1: 1-12.
- Rensing, J. & H. Bakker (1995) 'Naar integratie en maatwerk op provinciaal niveau', blz. 33-43 in M.P. van Blijswijk, W.W. Buunk & J. van de Ree (red.), *'Het ruimtelijk planningstelsel op de schop!'*, themanummer *PIN-nieuws*, jrg. 19, nr. 4.
- Ritzer, G. (1996) *Modern sociological theory*, New York, etc.: McGraw-Hill.
- Robinson, E.M. (1965) 'Beyond the middle-range planning bridge', blz. 171-191 in A. Faludi (ed.) (1973b) *A reader in planning theory*, Oxford: Pergamon Press.
- Roethlisberger, F.J. & W.J. Dickson (1939) *Management and the worker*, Cambridge: Harvard University Press.
- Rohde, W. (1984) *De parlementaire geschiedenis van de nationale ruimtelijke ordening 1945-1963*, Verkenningen in Planologie en Demografie nr. 31, Planologische en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam.
- Rorty, R. (1980) *Philosophy and the mirror of nature*, 1990 edn., Oxford: Basil Blackwell.
- Ruijter, P. de (1980) 'Van uitbreidingsplan over streekplan naar nationaal plan: stedeboom in het tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedeboom 1920-1945', *Stedeboom & Volkshuisvesting*, 61e jrg., nr. 1: 12-29.
- Ruijter, P. de (1987) *Voor volkshuisvesting en stedeboom*, Utrecht: Matrijs.
- Rijksplanologische Dienst (1994) *Duurzame ontwikkeling stedelijke systemen (DOSS), werkdocument voor de tweede werkconferentie DOSS op 26 april 1994*, Den Haag.
- Rijksplanologische Dienst (1996a) *Het ruimtelijke planningstelsel op weg naar de volgende eeuw*, Verslag van een conferentie op 12 januari 1996, Den Haag.
- Rijksplanologische Dienst (1996b) *Visie ecopolis en de strategie van de twee netwerken*, Den Haag.

- Sabatier, P.A. (1987) 'Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: an advocacy coalition framework', *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, vol. 8, no. 4: 649-692.
- Sager, T. (1994) *Communicative planning theory*, Avebury, Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Salet, W. (1979) *Planningtheorie in perspectief*, Studierapporten Rijksplanologische Dienst, nr. 16, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- Salet, W.G.M. (1983) 'De Rijksplanologische Dienst in profiel', *Stedebouw & Volkshuisvesting*, jrg. 64, nr. 6: 298-308.
- Salet, W.G.M. (1989) 'Ruimtelijke Ordening', blz. 87-100 in W. Derksen, Th.G. Drupsteen & W.E.J. Witteveen (red.) *De Terugtrek van Regelgevers: meer Regels, minder Sturing?* Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Salet, W.G.M. (1994) *Om recht en staat: een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Voorstudies en Achtergronden nr. V83, Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Salet, W.G.M. (1996a) 'Behoed de strategische plannen voor instrumentalisering', in Rijksplanologische Dienst, *Het ruimtelijk planningstelsel op weg naar de volgende eeuw*, Verslag van een conferentie op 12 januari 1996, Den Haag.
- Salet, W.G.M. (1996b) *Institutioneel ontwerpen?*, Afscheidscollege 23 september 1996, Technische Universiteit Delft.
- Salet, W.G.M. (1996c) *De conditie van stedelijkheid en het vraagstuk van maatschappelijke integratie*, Den Haag: Vuga Uitgeverij B.V.
- Salet, W.G.M. (1996d) 'Balans van de grondslagenverkenning', blz. 243-248 in W. Derksen & W.G.M. Salet (red.) *Bouwen aan het binnenlands bestuur*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Voorstudies en achtergronden nr. V93, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Salet, W.G.M. (1996e) 'Het kerntakendebat en het omgevingsbeleid', *Rooilijn*, nr. 2: 56-61.
- Salet, W.G.M. (1998) 'De nieuwe planwet verkeer en vervoer: de wereld op zijn kop', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, nr. 6: 25-29.
- Salet, W.G.M. (forthcoming) 'The institutional approach to strategic planning', in W.G.M. Salet & A. Faludi (eds.) *The revival of strategic spatial planning*, Amsterdam, etc.: Elsevier.
- Sassen, S. (1991) *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Sassen, S. (1996) *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*, New York: Columbia University Press.
- Sassen, S. (1998) *Globalization and its discontents*, New York: The New Press.
- Schamam, S. (1991) *The embarrassment of riches: an interpretation of dutch culture in the golden age*, London: Fontana
- Scharpf, F.W. (1973) 'Koordinationsplanung und Zielplanung', blz. 107-115 in R. Mayntz & F. Scharpf (eds.) *Planungsorganisation: die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*, München: R. Piper & Co. Verlag.
- Scharpf, F.W. (1978) 'Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives', blz. 345-370 in K. Hanf & F.W. Scharpf (eds.) *Interorganizational policy making: limits to coordination and central control*, London, etc.: Sage publications.
- Scharpf, F.W. (1997) *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder, Col.: Westview Press.
- Scharpf, F.W., B. Reissert & F. Schnabel (1976) *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg: Scriptor Verlag.

- Schattschneider, E.E. (1960) *The semi-sovereign people*, New York: Rinehart and Winston.
- Schatzki, T.R. (1996) *Social practices: a Wittgensteinian approach to human activity and the social*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schelsky, H. (1969) 'Über die Abstraktheiten des Planungsbegriffes in die Sozialwissenschaften', blz. 9-24 in *Zur Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung*, Bielefeld: Bertelsmann Universitätsverlag.
- Schendelen, M. van (1997) *Natuur en ruimtelijke ordening in Nederland: een symbiotische relatie*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Schön, D.A. (1996) 'Dutch doctrine: doctrine of dialectic?', *Planning Theory*, nr. 16: 71-75.
- Schön, D.A. & M. Rein (1994) *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy disputes*, New York: Basic Books.
- Schüle, J.A. (1987) *Theorie der Institution: eine dogmengeschichtliche und konzeptionelle Analyse*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schwartz, M.J.C. (1997) 'Opties en determinanten voor het provinciale omgevingsplan', in M.J.C. Schwartz & H. Voogd (red.) *De aanpak van omgevingsplanning, studiedag 12 februari 1997*, Zwolle, Vakgroep Planologie & Demografie, Rijksuniversiteit Groningen i.s.m. Bond van Nederlandse Planologen.
- Schwartz, M.J.C. & H. Voogd (red.) (1997) *De aanpak van omgevingsplanning: studiedag 12 februari 1997*, Zwolle, Vakgroep Planologie & Demografie, Rijksuniversiteit Groningen i.s.m. Bond van Nederlandse Planologen.
- Schwarz M. & M. Thompson (1990) *Divided we stand: redefining politics, technology and social choice*, New York etc.: Harvester Wheatsheaf.
- Scott, A.J. (1988) *Metropolis: from the division of labor to urban form*, Berkeley, etc.: University of California Press.
- Scott, W.R. (1987) *Organizations: rational, natural, and open systems*, 2nd edn., London etc.: Prentice Hall International.
- Scott, W.R. (1995) *Institutions and organizations*, Thousand Oaks etc.: Sage.
- Selznick, P. (1949) *TVA and the grass roots*, Berkeley: University of California Press.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in administration: a sociological interpretation*, New York, etc.: Harper & Row.
- Selznick, P. (1992) *The moral commonwealth: social theory and the promise of community*, Berkeley, etc.: University of California Press.
- Siepel, B. (1998) 'Driedimensionale planvorming', blz. 45-56 in A. van der Valk & S. Musterd (red.) *Leefbare steden en een duurzame omgeving*, Assen: Van Gorcum.
- Simon, H.A. (1945) *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations*, 1976 edn., New York: Free Press.
- Siraa, H.T., A.J. van der Valk & W.L. Wissink (1995) *Met het oog op de omgeving: een geschiedenis van de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1965-1995)*, Den Haag: SDU-Uitgevers.
- Sismondo, S. (1993) 'Some social constructions', *Social Studies of Science*, vol. 23: 515-553.
- Smith, N (1984) *Uneven development: nature, capital and the production of space*, Oxford: Basil Blackwell.
- Snellen, I.Th.M. (1987) *Boeiend en geboeid: ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*, oratie, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Soja, E.W. (1989) *Postmodern geographies: the reassertion of space in critical social theory*, 1998 edn., London etc.: Verso.

- Spit, T.J.M. (1995) 'De ambities van het ruimtelijk planningstelsel', *Bestuurswetenschappen*, nr. 5: 317-325.
- Stol, T. (1993) *Wassend water, dalend land: geschiedenis van Nederland en het water*, Utrecht/Antwerpen: Kosmos - Z&K Uitgevers.
- Storper, M. (1997) 'The resurgence of regional economies, 10 years later', blz. 3-25 in M. Storper (1997) *The regional world: territorial development in a global economy*, New York, etc.: Guilford Press.
- Studiecommissie Waterschappen (1974) *Het waterschap en zijn toekomst*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Sturen op Niveau: een andere sturingsfilosofie in het milieubeleid (1994) Verslag van een bestuurlijke conferentie te Nunspeet, 30 november en 1 december 1994.
- Susskind, L. & J. Cruikshank (1987) *Breaking the impasse: consensual approaches to resolving public disputes*, New York: Basic Books.
- Swaan, A. de (1989) *Zorg en de staat: welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Tatenhove, J. van & P. Leroy (1995) 'Beleidsnetwerken: een kritische analyse', *Beleidswetenschap*, nr. 2: 128-145.
- Taverne, E. (1978) *In 't land van belofte: in de nieuwe stad. Ideaal en werkelijkheid van de stadsuitleg in de republiek 1580-1680*, Maarssen: Schwartz.
- Taylor, N. (1998) *Urban planning theory since 1945*, London: Sage.
- Teisman, G.R. (1992) *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Terhorst, P. & J. van de Ven (1997) *Fragmented Brussels and consolidated Amsterdam: a comparative study of the spatial organization of property rights*, Netherlands Geographical Studies 223, Amsterdam.
- Thoenes, P. (1962) *De elite in de verzorgingsstaat*, Leiden: H.E. Stenfert Kroese.
- Throgmorton, J. (1992) 'Planning as persuasive story-telling about the future: negotiating an electric power settlement in Illinois', *Journal of Planning Education and Research*, vol. 12, nr. 1: 17-31.
- Tjallingii, S.P. (1992) *Ecologisch verantwoorde stedelijke ontwikkeling: studie in opdracht van de Rijksplanologische Dienst in samenwerking met het directoraat-generaal Milieubeheer en de gemeenten Breda, Dordrecht en Zwolle*, Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, Wageningen.
- Tonnaer, F.P.C.L. (1982) *Wikken en beschikken*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Toonen, Th.A.J. (1987) *Denkend over binnenlands bestuur: theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, Den Haag: Vuga.
- Tugwell, R.G. (1940) 'The superpolitical', *Journal of Social Philosophy*, Vol. 5, no. 2.
- Tuite, M., R. Chisholm & M. Radnor (eds.) (1972) *Interorganizational decisionmaking: papers mainly drawn from those read at a conference held at Northwestern University in february 1969*, Chicago: Aldine Pub.Co.
- Twist, M.J.W. van (1994) *Verbale vernieuwing: aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*, Den Haag: Vuga.
- Urban, B.J. (1995) *Omgevingspolitieke thema's in de ambtelijke molen: onderzoek naar de eenvoudigheid oftewel eenvormigheid van het beleid van de Rijksplanologische Dienst en het directoraat-generaal Milieubeheer*, scriptie, Vakgroep Planologie en Demografie, Universiteit van Amsterdam.

- Urselmann, L.A. (1988) 'Milieubeleidsplanning en ruimtelijke ordening', *Agrarisch Recht*, nr. 4: 166-175.
- Valk, A.J. van der (1982) *Planologie en natuurbescherming in historisch perspectief*, NIROV/PSVA, Den Haag.
- Valk, A.J. van der (1989) *Amsterdam in aanleg: planvorming en dagelijks handelen 1850-1900*, Planologische Studies nr.8, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam.
- Vegt, J.H., W.L.H. Ronken & J.P. Jansen (1990) *Onderzoek naar de afstemming van streekplan en provinciaal milieubeleidsplan*, Bureau SME, Nijmegen.
- Velden, H.E. ten (1986) *20 Jaar streekplanwerk: een inventarisatie van beleidsmethoden 1965-1985*, Verkenningen in Planologie en Demografie nr.35, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam.
- Verduijn, A.A. & H. Puylaert (1983) 'Het nationale ruimtelijke planningstelsel – pompen of verzuipen?', *Stedebouw & Volkshuisvesting*, 64: 607-614.
- Verhagen, M. (1993) *Institutionele veranderingen en economische dynamiek: radicale en 'régulation' benaderingen over gedaanteveranderingen van het kapitalisme*, Tilburg: Tilburg University Press.
- Versteden, C.J.N. & J. Rensing (1991) 'Ontwikkelingen ten aanzien van het streekplan', blz. 57-72 in P.P.J. van Buuren e.a. (red.) *25 Jaar WRO: jubileumuitgave ter gelegenheid van 25 jaar Wet op de Ruimtelijke Ordening*, Deventer: Kluwer.
- Visser, J. & A. Hemerijck (1998) *'Een Nederlands mirakel': beleidsleren in de verzorgingsstaat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vondeling, A. (1968) *Nasmaak en voorproef: een handvol ervaringen en ideeën*, Amsterdam: De Arbeiderspers.
- Voogd, H. (1994) 'Provinciale omgevingsplanning: een niet te forceren leerproces', blz. 1-9 in *Omgevingsplannen op provinciaal niveau: het nietje als integratiekader? Publicatie naar aanleiding van de studiedag 'Omgevingsplannen op provinciaal niveau'*, Zwolle, 14 december 1994, Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening, Den Haag.
- Voogd, H. (1996) 'Provinciale omgevingsplannen', blz. 194-201 in G. de Roo (red.) *Milieuplanning in vierstromenland*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Vooyo, A.C. de (1981) 'Geografie van de Noordelijke Nederlanden 1770-heden', blz. 22-46 in D.P. Blok e.a. (red.) *Algemene geschiedenis der Nederlanden*, nr.10, Haarlem: Fibula-Van Dishoeck.
- Vrakking, W.J., L.J.M. Glavimans & A.G. Otto (1998) *Evaluatie project Milieu & Ruimte: rapportage naar aanleiding van evaluatie-onderzoek van het project om te komen tot een nota Milieu & Ruimte in de periode 95-98*, Holland Consulting Group, Amsterdam.
- Vries, G. de (1995) *De ontwikkeling van de wetenschap: een inleiding in de wetenschapsfilosofie*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Vught, F. van (1979) *Sociale planning: oorsprong en ontwikkeling van het Amerikaanse planningsdenken*, Assen: Van Gorcum.
- Wagenaar, M. (1982) 'De trek naar buiten: suburbanisatie vanuit Amsterdam rond de eeuwwisseling', *Geografisch Tijdschrift*, nr. 4: 342-352.
- Wallagh, G.J. (1994) *Oog voor het onzichtbare: vijftig jaar structuurplanning in Amsterdam 1955-2005*, Assen: Van Gorcum.
- Weale, A. (1992) *The new politics of pollution*, Manchester, etc.: Manchester University Press.

- Webber, M.M. (1969) 'Planning in an environment of change. Part II', *Town Planning Review*, vol. XX, no. 1: 277-295.
- Weber, M. (1922) *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, 1982 edn., Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Weber, M. (1958) *The protestant ethic and the spirit of capitalism*, New York: Scribner's.
- Weiss, L. (1998) *The myth of the powerless state: governing the economy in a global era*, Cambridge: Polity Press.
- Wissing, W. (1981) 'Heeft de stedebouw nog ruimte?', *Stedebouw & Volkshuisvesting*, 62/1: 41-43.
- Wissink, B. (1998) 'Nieuwe wijn in oude zakken: kanttekeningen bij het debat over het provinciale omgevingsplan', blz. 70-82 in A. van der Valk & S. Musterd (red.) *Leefbare steden en een duurzame omgeving*, Assen: Van Gorcum.
- Wissink, B. & O. Lingbeek (1995) 'Provinciale planning in beweging', *Stedebouw & Volkshuisvesting*, jrg. 76, nr. 1/2: 35-38.
- Witteveen, W.J. (1991) *Evenwicht van machten*, oratie, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Woud, A. van der (1987) *Het lege land: de ruimtelijke ordening van Nederland 1798-1848*, Amsterdam: Meulenhoff.
- Wrong, D.H. (1961) 'The oversocialized conception of man in modern sociology', *American Sociological Review*, Vol. 26, nr. 2: 183-193.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1995) *Orde in het binnenlands bestuur*, Rapporten aan de Regering nr.49, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998) *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Rapporten aan de Regering nr.53, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ijff, J. (1993) 'Omwentelingen in het waterschapsbestel 1968-1993', blz. 13-29 in J.C.N. Raadschelders & Th.A.J. Toonen (red.) *Waterschappen in Nederland: een bestuurlijke verkenning van de institutionele ontwikkeling*, Hilversum: Verloren.
- Zeeuw, F. de (1993) 'Over het nut van provincies', *Openbaar bestuur*, nr. 11: 6-10.
- Zeeuw, W.C.T.F. de (1994) 'Omgevingsplanning, gezien door de bril van de bestuurder', blz. 31-39 in *Omgevingsplannen op provinciaal niveau: het nietje als integratiekader?*, publicatie naar aanleiding van de studiedag 'Omgevingsplannen op provinciaal niveau' gehouden op 14 december 1994 te Zwolle, Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, Den Haag.
- Zeeuw, F. de (1996) 'Omgevingsbeleid: inleiding voor de conferentie Ruimtelijke Planningstelsel gehouden op 12 januari 1996 te Zoetermeer', in Rijksplanologische Dienst, *Conferentie ruimtelijk planningstelsel op weg naar de volgende eeuw*, Den Haag.
- Zonneveld, W. (1991) *Conceptvorming in de ruimtelijke planning: patronen en processen*, Planologische Studies 9A, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam.
- Zundert, J.W. van (1990) *Het bestemmingsplan: een juridisch-bestuurlijke inleiding in de ruimtelijke ordening*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Zijderveld, A.C. (1973a) *Institutionalisering: een studie over het methodologisch dilemma der sociale wetenschappen*, Meppel: Boom.
- Zijderveld, A.C. (1973b) *De theorie van het symbolisch interactionisme*, Meppel: Boom.
- Zijderveld, A.C. (1974) *De relativiteit van kennis en werkelijkheid: inleiding tot de kennissociologie*, Meppel: Boom.
- Zijderveld, A.C. (1983) *De culturele factor: een cultuursociologische wegwijzer*, Den Haag: Vuga.
- Zijderveld, A.C. (1987) *De samenleving als schouwspel*, Den Haag: Vuga.
- Zijderveld, A.C. (1988) *Bedrijfscultuur: fantoom of feit*, Stichting Maatschappij en Onderneming, SMO-Informatief 88-5, Den Haag.

SUMMARY

POLICY DESIGN AND POLICY EMERGENCE: A PRACTICE-THEORY ANALYSIS OF THE DEBATE CONCERNING PROVINCIAL ENVIRONMENTAL POLICIES

This book is concerned with the unity of government policy. It has been prompted by the recent debate about provincial environmental policy being conducted both in the academic literature and in practice. As with similar debates at State and municipal level, the debate involves a discussion about the coherence of policy towards the environment. This emphasis on policy coherence is not new; the unity of policies has consistently been the subject of discussion since the 1960s. The extension of goal-oriented government action gave rise in a number of policy fields, a sizeable government organization and a growing number of policy measures. The coherence of these measures became a problem with the growth in social dynamics and differentiation. In response to this problem, the creation of unity was initially approached primarily as an organizational challenge. Inconsistencies between various measures needed to be prevented through harmonization and co-ordination procedures. Planning assumed an important role as an instrument of co-ordination. This organizational approach towards planning is reflected in the debate about provincial environmental policy. Comprehensive environmental plans and joint environmental projects have been advanced as instruments for improving the unity of environmental policy. The organizational arguments for these proposals are examined in eight chapters.

Chapter one clarifies the starting point for the analysis of the provincial debate. By way of supplement to the prevailing organizational approach towards the unity of government policy, an institutional view is introduced. From the organizational angle the government is approached as an organization which is required to solve social problems. This is the world of 'designing'. Problems, actors and their preferences provide the point of departure. The analysis abstracts from the concrete historical situation in which problems and actors with specific preferences emerged. Means of solving the problem are sought in terms of the problems. By way of qualification to this organizational approach, I note that while the solution of problems acts an important spur for the government, the analysis of government may not remain confined to the solution of predetermined problems. Such an approach fails to do justice to the way in which policy problems and actors are interconnected with the practical situations in which they emerged. The 'emergence' of policy problems, solutions and actors is examined in terms of an institutional perspective. From this perspective the coherence of policy is always a constructed one that is related to specific positions and which gives a government a specific role. The creation of coherence is not an organizational but an institutional issue with political consequences. This institutional perspective needs to be introduced into the debate about the provincial

environmental planning on top of the organizational argumentation. This conclusion results in the following question: *how should the arguments in favor of provincial environmental planning as a response to the deficiencies of provincial environmental policy in the present differentiated and dynamic society be assessed?*

The answer to this question is divided into two steps. In part one, consisting of three chapters, a clarification is provided of the need for a supplementary institutional perspective in the analysis of government and society and hence also in the debate on provincial environmental policy. *Chapter two* starts with an outline of the way in which the organizational perspective has come to dominate thinking. In the nineteenth century the range of government tasks was tightly delimited. Since then the public sector has been given the responsibility for solving an ever-wider range of social issues. The extension of goal-oriented policies was based on a functionalist and naturalist social theory. According to the functionalist approach the political system has the natural function of solving problems in society that are located outside this system. According to the naturalist stance, the nature of those problems can be objectively determined by means of scientific research. To this end problems are first 'correctly' defined, causes identified and solutions outlined. Those solutions are then translated into policy instruments designed to solve the problem. Planning is examined as a generally applicable policy instrument with which the government can solve social problems as a task-oriented organization. The functionalist and naturalist theories led to the dominance of the organizational perspective. This theory fitted in with the characteristics of the relatively static and uniform industrial class society. As a result of modernization, however, social dynamism and diversity greatly increased. Government action in terms of the organizational perspective ceased to be adequate, and government as an organizing force fell into discredit.

The consequences of this development are examined in *Chapter three*. The basic premise is that the social theory on which the extension of goal-oriented policies was based has ceased to be adequate. Giddens' practice-theory is therefore used to outline an alternative. This theory is based around social practices in which the purposeful behavior of actors is embedded. These practices are linked to one another in systems. Goal-oriented and reflexive actors operate within the political system. Their behavior is also structured by the structural characteristics of practices. From this perspective, planning is not an instrument in the hands of the government with which any problem whatsoever can be solved. It is a social practice in which the behavior of goal-oriented actors and hence solutions to problems become institutionalized by the existence of interpretative schemes, resources and norms. The origination of these practices is discussed in terms of Hajers' discourse theory as the institutionalization of discourses. The government seeks to influence social practices in terms of policy practices. In social practices too actors operate on a goal-oriented basis while their behavior is structured by the structural characteristics of practices. The problems with goal-oriented policies - lack of effectiveness and unity - have arisen because policy

practices no longer correspond with the characteristics of social practices. A one-sided reaction to this in terms of the organizational perspective is inadequate. A satisfactory reaction must: 1) identify the constructed nature of problems; 2) devote attention to the political consequences of that construction; 3) discuss the social characteristics of social practices, and 4) devote specific attention to the role of the government in society. Argumentation that meets these requirements is termed reflexive.

The reaction of planning theory to the problems of goal-oriented policies are discussed in *Chapter four* in terms of this proposition. In goal-oriented policies, planning has a central role. In terms of the systems-functional planning concept society is interpreted as a system that needs to be 'managed' by the government. With the growing social differentiation and dynamism, the coordination of sub-systems by means of comprehensive planning becomes at once more necessary and less possible. Around 1980 government planning in the Netherlands accordingly went into disfavor. Since then various responses have been formulated in planning theory. In terms of the concept of institutional planning (1) it is emphasized that the government overestimates its possibilities as organizer of society. The range of government responsibilities needs to be re-examined. In terms of the concept of communicative planning concept a new consensus has developed in which planning is interpreted as a communicative and interactive process (2) which the government must enter into with other parties concerned in order to solve problems. Under this approach planning is put forward as a universally applicable, neutral method of resolving societal problems. Within the communicative planning concept a further, alternative position arises. On the basis of research into planning doctrine, it is indicated how planning may be treated as a social practice that has emerged over the course of time (3). It is customary to opt for one of these three responses to the problems of policy planning. In terms of the theory of practices framework, however, all three turn out to be one-sided. I therefore argue in favor of an approach in which the three responses in a debate about new planning practices are confronted with one another. That debate must satisfy the conditions for a reflexive debate as formulated in the previous chapter.

In terms of this proposition the debate about provincial environmental policy is discussed in three chapters in Part II. In *Chapter five* the origination of the individual planning systems is interpreted as a result of the institutionalization of various discourses on social problems. In the present century this first saw the advent of the physical planning policy field with a physical planning system, while more recently separate planning systems came into being in respect of environmental policy and water management by way of supplementation to existing policy practices. Each of these policy fields involves the construction of the nature of specific problems and an associated construction of areas. In the 1970s the coordinating role of physical planning with respect to the various practices was spelt out in terms of sector/facet thinking. The criticism of systems-functional planning however led to a crisis in this positioning of physical planning. Since then physical planning has increasingly established itself as a policy

field that wishes to achieve concrete goals in terms of its own vision. More recently this has seen an alternative positioning of physical planning in the service of the Netherlands Inc. At the same time environmental policy and water management have increasingly positioned themselves as integrative policy fields. Within each of these, space becomes divided into regions that reflect the approach in question. In terms of water management the world consists of water systems, while the physical planner sees a world of city and countryside and environmental policy sees a world of disrupted ecosystems. Government action in these policy fields has been shaped in terms of these individual perspectives.

Against this background *Chapter six* outlines the debate on provincial environmental planning. This debate concerns the coherence between various institutionalized policy practices each with their own forms of signification, legitimization and dominance. The special features of the relevant provincial practices are first clarified on the basis of a specific region, namely the *Hollands Noorderkwartier*. In recent years the coherence of action in terms of these various practices has been the subject of some debate in the literature and in practice. In this regard it has been noted that the presence of various policy systems obstructs the ability to solve the interrelated environmental problems. Action in terms of various practices has a common object – the environment – and must therefore take place on a coordinated basis. This is obstructed by the fragmented organization of solutions to the problem. Other, better, instruments should be deployed. In this way the lack of unity in provincial environmental policy is regarded as an organizational problem. In terms of this organizational proposition it is proposed to refine the existing policy practices. In a number of provinces – North Holland, Groningen, Limburg, Flevoland and Drenthe – a decision has been taken to replace the existing strategic provincial plans by a comprehensive environmental plan. A joint umbrella plan is being drawn up in virtually all other provinces. Integral projects have been assigned an important role in the elaboration of these plans. This development is supported in the academic literature. In line with the proposition in Part I, I note that the organizational arguments for this change are inadequate.

This observation results in *Chapter seven* in a proposal for correction based on the four preconditions for a reflexive debate. In the first place it is made clear that government planning is, incorrectly, treated in the debate as an instrument, not a practice. This does not adequately bring out the fact the various planning practices relate to the same areas but that the nature of these areas is consistently viewed differently. The introduction of the ‘environment’ as a joint object for various policy practices is the result of a discourse – the environment discourse – which has political effects. The provincial debate is an attempt to institutionalize that discourse and must be studied as such. On the basis of the development of the social theory concerning space it is first noted that the environment is an abstraction. The political effects of the environmental discourse are then clarified. This discourse means renewed support for the old tradition of physical planning as co-ordination (1). It implies a shift in the relationships between the

various tiers of government (2). With this discourse Dutch physical planning policy moreover becomes 'greener' in nature (3). These political effects need to be brought into the debate about provincial environmental planning. This observation is supported by a sketch of related debates at State and municipal level on environmental planning. It clarifies that there is a more general problem. An outline of the physical changes in social practices which the government wishes to influence provides an indication of that problem. Social change turns out on the one hand to enlarge the desirability of government intervention in the environment while at the same time limiting the possibilities for doing so. These annotations result in the conclusion that the debate about provincial environmental planning needs to be re-opened. A more general debate needs to be conducted concerning the role of the government – including the provinces – with respect to the environment. The chapter results in a sketch of the contours of such a debate.

I draw my conclusions in *Chapter eight*. In the debate about the provincial environmental planning proposals for new policy practices are discussed. According to the conventional wisdom these practices are required as a solution for the lack of unity within environmental policy. Based on the analysis in Part I, I conclude that proposals for new policy practices to resolve this problem must be a result of reflexive argumentation. This is not the case in the provincial debate. An organizational perspective is dominant in both practice and the literature. No attention is given to the constructed nature of the environmental problems, to the political consequences of that construction, to the developments that the government wishes to influence in society and to the role that the government should have with respect to the environment. The introduction of environmental plans therefore has more far-reaching consequences than is being accounted for in the provincial debates. A supplementary reflexive debate is therefore required. Such a debate would involve a discussion of the coordination problems at the various levels of government as an interrelated whole. The responsibility for such a debate resides primarily with the legislator. This reaction to the provincial debate provides the answer to the question as formulated in the first chapter. In the concluding sections I examine why there is such a stubborn tradition of comprehensive, implementation-oriented physical planning in the Netherlands. I then go on to discuss how the reflexivity of argumentation on policy practices can be enlarged. Special attention is devoted to the contribution which science can make to this process. The book concludes with a summary classification of the perspectives of design and emergence.

(wissink@wrr.nl)

CURRICULUM VITAE

W.L. (Bart) Wissink is op 8 januari 1967 geboren in Amersfoort. Na zijn vwo-eindexamen aan het Farel College in dezelfde stad studeerde hij met goed gevolg planologie en bestuurskunde aan de Universiteit van Amsterdam. Sinds 1992 verrichtte hij onder begeleiding van de professoren A. Faludi en A.J.J. van der Valk zijn promotieonderzoek naar de eenheid van het provinciale omgevingsbeleid aan de Amsterdam School for the Metropolitan Environment (AME) van de Universiteit van Amsterdam, hetgeen heeft geresulteerd in dit proefschrift. In deze periode was hij verder onder meer mede-auteur van de jubileumuitgave *Met het oog op de omgeving* voor het vijftigjarig bestaan van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Sinds 1999 is hij als stafmedewerker verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftienvintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode (1978-1982)

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel1: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode (1983-1987)

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering;
Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- 44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- 55 Generatiebewust beleid (1999)

VOORSTUDIES EN ACHTERGRONDEN

Hieronder worden de publicaties uit de WRR-serie Voorstudies en achtergronden opgesomd vanaf de vierde raadsperiode. Een volledig overzicht van de voorstudies is beschikbaar op de WRR-website (<http://www.wrr.nl>) of aan te vragen bij het bureau van de WRR (070 - 356 46 25).

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- V63 Milieu en groei. Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek. Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat (1989) Gezondheid in de vier grote steden
- V66 P. de Grauwe e.a. (1989) De Europese Monetaire Integratie: vier visies
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman (1990) Allochtonen van school naar werk
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden (1990) Onderwijs in de vier grote steden
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.) (1990) Logistiek, infrastructuur en de grote stad
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos (1990) Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden
- V71 W.J. Dercksen (ed.) (1990) The Future of Industrial Relations in Europe. Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel (1992) Cultuurpolitiek: het mogen en moeten
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag (1992) Kiezen uit sollicitanten. Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan
- V75 Jeugd in ontwikkeling. Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.) (1992) Debating institutions and Cities. Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (1992) Burgerschap in praktijken
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.) (1993) Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman (1993) Development of Rural Areas in Europe. The Claim for Nature
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk (1993) Het Duitse Cultuurbeleid in Europa

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- V82 W.J. Dercksen e.a. (1993) Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid
- V83 W.G.M. Salet (1994) Om recht en staat. Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen
- V84 J.M. Bekkering (1994) Private verzekering van sociale risico's
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema (1994) Versnelling juridische procedures grote projecten
- V86 *сשוב* (1995) Aspecten van hoger onderwijs. Een internationale inventarisatie
- V87 T. van der Meij e.a. (1995) Ontwikkelingen in de natuur. Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan
- V88 L. Hagendoorn e.a. (1995) Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen (1995) Een gedifferentieerd Europa
- V90 J. Rupnik e.a. (1995) Challenges in the East
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur) (1995) Europa, wat nu?
- V92 R.M.A. Jansweijer (1996) Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening
- V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.) (1996) Bouwen aan het binnenlands bestuur

- V94 seo/Intomart (1996) Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers
- V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.) (1996) *Fundamental Questions about the Future of Health Care*
- V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.) (1996) *De sociale segmentatie van Nederland in 2015*
- V97 J.C.I. de Pree (1997) *Grenzen aan verandering. De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur*
- V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong (1997) *Volatilisering in de economie*
- V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan (1997) *Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen*
- V100 J.P.H. Donner (1998) *Staat in beweging*
- V101 W.J. Vermeulen, J.F.M. van der Waal, H. Ernste, P. Glasbergen (1997) *Duurzaamheid als uitdaging. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in confrontatie en dialoog*
- V102 W. Zonneveld en A. Faludi (1998) *Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening*
- V103 *Verslag en evaluatie van de vijfde raadsperiode (1998)*

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- V104 Krijn van Beek (1998) *De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid*
- V105 W. Derksen et al. (1999) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*
- V106 Henk C. van Latesteijn (1999) *Land use in Europe. A methodology for policy-oriented future studies*
- V107 Aart C. Liefbroer en Pearl A. Dykstra (2000) *Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970*

Overige publicaties

- Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)*
- Eigentijds burgerschap. WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)*
- Mosterd bij de maaltijd. 20/25 jaar WRR (1997)*



Plein 1813 nrs. 2 en 4, Postbus 20004, 2500 EA Den Haag
telefoon (070) 356 46 00, website <http://www.wrr.nl>

