

RIVM rapport 500013004/2004

## **Nieuwe vormen van Governance**

Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid

**M.A. Hajer, J.P.M. van Tatenhove en C. Laurent**

Onderzoeksteam Perform/ASSR, Universiteit van Amsterdam  
Oudezijds Achterburgwal 237, 1012 DL Amsterdam  
in opdracht van het MNP-RIVM

Dit onderzoek werd verricht in opdracht en ten laste van de directie RIVM, in het kader van project M/500013/01/DV, Duurzaamheidsverkenning 2004.

RIVM, Postbus 1, 3720 BA Bilthoven, telefoon: 030 - 274 91 11; fax: 030 - 274 29 71

Dit rapport is onderdeel van de serie *Achtergronden bij de Duurzaamheidsverkenning*. Deze serie omvat achtergrondstudies en bouwstenen voor de Duurzaamheidsverkenning van het Milieu- en Natuurplanbureau van het RIVM, Bilthoven.

## **Abstract**

Social processes like globalisation and the ICT revolution bring about a shift in policy processes, from 'government' to 'governance'. We can distinguish an increasing tendency towards co-operation in the policy making process, involving actors other than the government. This report is an essay on the analysis of several forms of governance. The analysis is supported by case studies on food safety and rural policy.

*Nieuwe vormen van governance* – Hajer, Van Tatenhove, Laurent  
RIVM rapport 500013004

## Voorwoord

Het begrip *governance* speelt een belangrijke rol in het hedendaagse sociaal wetenschappelijk onderzoek. Nieuwe vormen van bestuur ontwikkelen zich en de rol van de overheid krijgt hierbij vaak een nieuwe invulling. Het gebruik van de term *governance* en de betekenissen die er aan verleend worden zijn echter geenszins eenduidig te noemen.

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) van het RIVM heeft de afdeling politicologie/ Amsterdamse School voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam gevraagd om een essay te schrijven over vormen van *governance* en daarbij een inschatting te geven van de kansen en risico's van deze vormen van *governance* in de beleidsvelden voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid.

Dit essay is geschreven door prof. dr. Maarten Hajer, dr. ir. Jan P.M. van Tatenhove en Chantal Laurent, allen werkzaam bij de genoemde afdeling politicologie. Vanuit het MNP is Jakomijn van Wijk actief betrokken geweest bij de totstandkoming van deze rapportage. Dit essay is geschreven in het kader van de Duurzaamheidsverkenning (DV), die in de loop van 2004 zal verschijnen.

Albert Faber

RIVM-MNP, Bilthoven

februari 2004

## Samenvatting

Onder invloed van maatschappelijke processen, zoals globalisering, regionalisering en de toegenomen invloed van informatietechnologie, is er sprake van een verschuiving van 'government' naar 'governance'. Dit betekent dat er in toenemende mate sprake is van een op samenwerking gerichte stijl van besturing, waarbij staat, markt en civil society actoren deelnemen aan een verscheidenheid aan netwerken. Het kan dan gaan om horizontale samenwerking binnen één bestuursniveau, maar ook om onderhandelingen die meerdere schaalniveaus omspannen. Inzicht krijgen in de verschillende vormen van governance op de verschillende beleidsdomeinen van het milieubeleid is van belang, om een inschatting te kunnen maken hoe hedendaagse processen en structuren van besturing het streven naar duurzaamheid al dan niet bevorderen.

Er worden verschillende vormen van governance onderscheiden in de sociaal-wetenschappelijke literatuur. Essentieel voor een goed begrip van het concept governance is de term *beleidsnetwerken*. Het netwerkperspectief benadrukt de informele, gedecentraliseerde en horizontale verhoudingen binnen beleidsarrangementen en de wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren in de formatie en implementatie van beleid. Netwerken worden vaak gecontrasteerd met de hiërarchische en markt vormen van governance. Met name het probleemoplossend vermogen van netwerken staat centraal binnen deze specifieke governance benadering.

Aan de hand van twee case-studies over voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid komen een drietal vormen van governance speciaal naar voren: network governance, multi-level governance en deliberative governance. Een analyse van de cases aan de hand van de beschrijvingen van deze vormen van governance geeft een inzicht in de ontwikkeling van de interactiepatronen die zich ontwikkelen tussen staat, civil society en markt. Daarnaast biedt de analyse inzicht in de wijze waarop deze gevormde coalities regels kunnen veranderen en hulpbronnen kunnen mobiliseren en hoe discoursen de aard van governance beïnvloeden.

De studie over voedselveiligheid geeft een overzicht van de reacties van de Britse en de Nederlandse overheid op met name de recente BSE-crisis. In het licht van de governance literatuur geldt de Britse benadering als de meest innovatieve oplossing, omdat zij een mix biedt van communicatie, leren en regulering gericht op het herstel van institutioneel vertrouwen. De Britten proberen alle 'stakeholders' uit de voedselketen bij de beleidsvoorbereiding te betrekken. In de conventionele benadering worden assessment, management en communicatie van risico's van elkaar gescheiden gehouden. Deze benadering wordt Nederland toegepast, maar zij biedt een

minder adequaat antwoord op een aantal van de uitdagingen waarvoor de sector zich gesteld ziet.

De tweede case-studie geeft een overzicht van de beleidsmatige ontwikkelingen rondom gebiedsgericht beleid. Het gebiedsgerichte beleid in Nederland is inmiddels aangekomen in zijn derde generatie. Iedere generatie gebiedsgericht beleid wordt gekenmerkt door een specifieke mix van ‘government’ en ‘governance’ en daarbij behorende patronen en structuren van governance. De derde generatie gebiedsgericht beleid heeft zich ontwikkeld van ‘network governance’ als oplossingsstructuur met een open eind regeling, naar ‘network governance’ als contractmodel, waarbij sprake is van een complexe mix van regionalisering, centralisering en transnationalisering. In tegenstelling tot de experimenten met regionaal maatwerk in de tweede generatie gebiedsgericht beleid staat in de derde generatie gebiedsgericht beleid de wens van de rijksoverheid centraal te komen tot ‘afrekenbaarheid’ van doelstellingen en het onder condities overlaten van de ontwikkeling en uitvoering aan lokale en regionale actoren.

Geconcludeerd kan worden dat de rol van de overheid in governance arrangementen een hoge mate van flexibiliteit betekent, waarbij er geen vanzelfsprekende ‘natuurlijke’ doelgroep van beleid is. Het zoeken naar oplossingen voor duurzaamheidsproblemen zal daardoor uitmonden in een voortgaande diversificatie van beleidsarrangementen en beleidspraktijken.

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>Verschillende vormen van governance</b>	<b>9</b>
2.1	<i>Inleiding</i>	9
2.2	<i>Governance als analytisch kader, structuur en proces</i>	9
2.3	<i>Vormen van governance</i>	12
2.3.1	Inleiding	12
2.3.2	Netwerk Governance	15
2.3.3	Multi-Level Governance in de Europese Unie	17
2.3.4	Deliberative Governance	18
<b>3</b>	<b>Voedselveiligheid</b>	<b>20</b>
3.1	<i>Inleiding</i>	20
3.2	<i>Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid</i>	21
3.3	<i>Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit</i>	22
3.4	<i>De Britse Food Standards Agency</i>	23
<b>4</b>	<b>Gebiedsgericht beleid</b>	<b>26</b>
4.1	<i>Inleiding</i>	26
4.2	<i>Een plaatsbepaling van gebiedsgericht beleid</i>	27
4.3	<i>De tweede generatie gebiedsgericht beleid</i>	28
4.4	<i>De derde generatie gebiedsgerichtbeleid</i>	29
4.5	<i>Gebiedsgericht beleid: grenzen en perspectieven van vormen van governance</i>	31
<b>5</b>	<b>Conclusies</b>	<b>33</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>35</b>

# 1 Inleiding

Onder invloed van maatschappelijke processen, zoals globalisering, regionalisering en de toegenomen invloed van informatietechnologie, is er sprake van een verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’. In het algemeen gaat het bij governance om vormen van een op samenwerking gerichte stijl van besturing, waarbij staat, markt en civil society actoren deelnemen aan een verscheidenheid aan netwerken. Het kan daarbij gaan om horizontale samenwerking binnen één bestuursniveau, maar ook om onderhandelingen die meerdere schaalniveaus omspannen. Inzicht krijgen in de verschillende vormen van governance in verschillende beleidsdomeinen van het milieubeleid is van belang om een inschatting te kunnen maken hoe hedendaagse processen en structuren van besturing het streven naar duurzaamheid al dan niet bevorderen.

De centrale vragen die aan dit essay ten grondslag liggen zijn: welke vormen van governance worden in de sociaal-wetenschappelijke literatuur onderscheiden? Welke vormen van governance kunnen worden onderscheiden in de beleidsvelden voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid? Hoe heeft governance zich binnen deze beleidsvelden ontwikkeld en welke voor- en nadelen heeft dit bij het definiëren en oplossen van duurzaamheidsproblemen? Om deze vragen te kunnen beantwoorden wordt in hoofdstuk 2 een overzicht gegeven van governance als proces en als structuur. Na een korte schets van het palet aan vormen van governance worden network governance, multi-level governance en deliberative governance nader uitgewerkt. In de hoofdstukken 3 en 4 worden de cases voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid geanalyseerd. Dit gebeurt door een analyse te geven van de ontwikkeling van vormen van governance aan de hand van de interactiepatronen die zich ontwikkelen of hebben ontwikkeld tussen actoren van staat, civil society en markt, de wijze waarop deze gevormde coalities regels kunnen veranderen en hulpbronnen kunnen mobiliseren en hoe discoursen de aard van governance beïnvloeden. Aan de hand van deze analyse wordt in hoofdstuk 5 tenslotte een inschatting gegeven van de kansen en risico's van de vormen van governance.



## 2 Verschillende vormen van governance

### 2.1 Inleiding

Het begrip governance speelt een belangrijke rol in het hedendaagse sociaal wetenschappelijk onderzoek. Het gebruik van deze term en de betekenissen die er aan verleend worden zijn echter geenszins eenduidig te noemen. Haar groeiende populariteit lijkt verbonden met de onduidelijkheid over wat onder de governance-benadering verstaan wordt. ‘Network Governance’, ‘Good Governance’ en ‘Multi-Level Governance’ zijn maar een paar voorbeelden van specifieke discussies die onder de noemer van governance worden gevoerd (Rhodes, 2000; Van Kersbergen en Van Waarden, 2001).

### 2.2 Governance als analytisch kader, structuur en proces

Veel verwarring over de term governance komt voort uit de verhaspeling van *governance als analytisch model*, waarbij het gaat om de analyse van een empirisch waarneembaar fenomeen (bijvoorbeeld om specifieke nieuwe politiek-bestuurlijke arrangementen aan te duiden of de analyse van specifieke vormen van sturing) en *governance als sturingstheorie*. Nieuwe politieke en bestuurlijke arrangementen kunnen enerzijds empirisch worden waargenomen, bijvoorbeeld als de weergave van een zoektocht naar effectievere vormen van bestuur. Anderzijds kan de opkomst van het begrip governance worden beschouwd als reflectie van een meer fundamentele verandering in opvattingen over hoe aan politieke en bestuurlijke processen vorm dient te worden gegeven in de huidige maatschappij (Kooiman, 1993 en 2000). Governance als sturingstheorie verwijst naar een specifieke manier van kijken naar en het begrijpen van bestuurlijke processen. Het governanceperspectief houdt zich niet alleen bezig met politieke instituties en formele vraagstukken omtrent bestuur en beleid maar verbreedt als het ware het spectrum van waaruit wetenschappers en beleidsmakers politiek-bestuurlijke processen aanschouwen en begrijpen (Pierre en Guy Peters, 2000; Hajer en Wagenaar, 2003).

Governance vormt in wezen een nieuwe ‘vocabulaire’ waarmee wetenschappers en ‘praktijkmensen’ spreken over het openbaar bestuur (Hajer en Wagenaar, 2003). Deze nieuwe vocabulaire verwijst enerzijds naar veranderingen in *aard* en anderzijds naar

veranderingen in *locatie* van politieke en bestuurlijke processen. De verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’ impliceert een discrepantie tussen bestaande politieke instituties en nieuwe patronen van interactie tussen overheid, samenleving en markt. Een geheel aan nieuwe en alternatieve praktijken kan worden geïdentificeerd waarbinnen beleid tot stand komt. De verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’ impliceert anderzijds een positieve waardering voor bepaalde nieuwe politieke praktijken en duidt op een groeiende ontevredenheid over traditionele wijzen van beleidsvoering (Hajer en Wagenaar, 2003). Een aantal grote problemen waarvoor de samenleving staat lijkt niet meer effectief te benaderen met de traditionele opvattingen over hoe en waar beleid tot stand dient te komen. Voorbeelden hiervan zijn eenvoudig te geven:

- de overbevissing vraagt om complexe vormen van samenwerking tussen verschillende overheden, producenten, consumenten en belangenorganisaties. Een paar van de grootste successen zijn hierbij zelfs bijna buiten de overheden om tot stand gekomen;
- De ecologische toekomst van de Middellandse Zee is precair, maar de resultaten die zijn geboekt kwamen niet tot stand via ‘high level diplomacy’, maar via een ‘epistemic community’ van experts uit de verschillende betrokken landen (Haas, 1990);
- Nieuwe bestuurlijke technieken als ‘benchmarking’ en ‘accountable autonomy’ geven een belangrijke rol aan beleidsuitvoerders in tegenstelling tot de traditionele macht van beleidsontwikkelaars.

Bovenstaande wil niet zeggen dat de bestaande politieke instituties buiten spel komen te staan: de huidige bestuurspraktijk wordt nog steeds op aanzienlijk wijze beïnvloed door traditionele hiërarchische politieke instituties. *Steeds vaker echter vinden deze instituties zich in competitie met alternatieve, ad-hoc beleidsarrangementen, vaak juist daar waar traditionele vormen van probleemoplossing en besluitvorming in gebreke zijn gebleven* (Hajer en Wagenaar, 2003; Van Tatenhove *et al.*, 2000). De opkomst van deze alternatieve politiek-bestuurlijke arrangementen betekent eerder een *herdefiniëring* van de rol van de overheid dan een totale ‘rolling back of the state’ (Hajer en Wagenaar, 2003: 5). De rol die de overheid inneemt wordt steeds vaker die van coördinator en facilitator van politieke processen dan dat zij direct sturing geeft aan de maatschappij in de traditionele zin van het woord (Pierre en Guy Peters, 2000). Pierre en Guy Peters benaderen governance als een dynamisch proces; dit wil zeggen als interactie tussen structuren waarbinnen de rol van de overheid veeleer een variabele is dan een constante; zo zijn er meer staatsgerichte en meer maatschappijgerichte vormen van governance denkbaar. De nieuwe governance arrangementen binnen deze benadering worden voornamelijk gezien als een strategie in het verbinden van de overheid met de huidige maatschappij (Pierre en Guy Peters, 2000).

Waar staat nu het begrip governance voor? In een deel van de governance-literatuur wordt het concept gelijkgesteld met de recente opkomst van nieuwe en alternatieve politiek-bestuurlijke arrangementen (Pierre en Guy Peters, 2000). Daarmee wordt feitelijk een nieuwe interpretatie gegeven aan governance. Historisch gezien verwees de governance-theorie naar het top-down sturen van overheden in de naoorlogse periode. Het begrip governance heeft dus in de loop van de jaren een andere betekenis gekregen. Hierbij kwam juist de idee van de gecentraliseerde overheid onder vuur te liggen. De diskwalificatie van de notie van overheid als het centrum van effectieve politieke sturing ging gepaard met nieuwe aandacht voor alternatieve en meer coöperatieve vormen van maatschappelijke bestuur. Dit leidde tot een waardering voor enerzijds marktprincipes en anderzijds verschillende vormen van zelforganisatie als richtinggevend voor de inrichting van bestuurlijke processen. *Governance wordt nu als alternatief beschouwd voor het hiërarchische controle model en verwijst met name naar de groeiende vermenging en wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren in de formatie en implementatie van beleid* (Mayntz, 1999). Hoewel er in de Nederlandse beleidsvoeringspraktijk nauwelijks sprake is geweest van een hiërarchische sturende staat, is er evenwel sprake van een nieuwe diversiteit aan patronen van interactie tussen overheid en samenleving (Van Tatenhove, 1996).

Governance is een meerduidig concept. Maar het heeft in ieder geval steeds betrekking op *de interactie tussen publieke en private actoren in een mix van formele en informele praktijken*. Deze praktijken worden verschillend gewaardeerd. Binnen de governancebenadering ligt de nadruk voornamelijk op het *probleemoplossend* vermogen van deze alternatieve beleidsprocessen. Deze focus op effectiviteit maakt dat het legitimiteitvraagstuk aan belang inboet. De essentie van politiek wordt op deze wijze al snel gereduceerd tot puur ‘problem-solving’. Ook het legitimiteitsbegrip wordt hier aan gekoppeld. Zo spreekt de beroemde Duitse bestuurskundige Fritz Scharpf in de context van het multi-level governance debat over ‘output legitimacy’: het ontstaan van het beleid (input) is wellicht niet volledig democratisch verlopen, maar dat wordt gecompenseerd door de legitimiteit die wordt verkregen door een door betrokken als legitiem ervaren output c.q. effectief beleid (Scharpf, 1999). Het legitimiteitvraagstuk is van belang wanneer we de democratische waarde van dit soort alternatieve processen willen begrijpen. De vormgeving van deze processen is van invloed op de democratische waarde van de besluitvoering. Het nieuwe governance vocabulaire impliceert een verschuiving van instituties naar netwerken; van stabiele naar meer fluïde beleidsprocessen (Hajer en Wagenaar, 2003). Deze alternatieve beleidsprocessen conformeren zich niet aan de traditionele politieke arrangementen maar bevinden zich, in eerste instantie, in een institutional void: *‘there are no pre-given rules that determine who is responsible, who has authority over whom, what sort of accountability is to be expected’* (Hajer en Wagenaar, 2003: 9). De traditionele principes van de vertegenwoordigende democratie blijken in toenemende mate

ontoereikend om de democratische waarde van deze alternatieve beleidsprocessen te bepalen. Beleidsvoering in de 'institutional void' is niet alleen gericht op problem-solving maar tevens op onderhandeling over de *rules of the game* (Van Tatenhove *et al.*, 2000). Het lijkt daarom zinnig om naar andere indicatoren te zoeken om de democratische waarde van deze processen te bepalen.

## 2.3 Vormen van governance

### 2.3.1 Inleiding

De governancebenadering heeft met name binnen de sociale wetenschappen aan populariteit gewonnen. Wat er onder governance wordt verstaan, verschilt echter per discipline. Hieronder volgt een korte typering van haar huidige toepassingen aan de hand van onder andere Rhodes (2000), Van Kersbergen en Van Waarden (2001) en Pierre en Guy Peters (2000): Netwerk Governance; Multi-Level Governance; Social-Political Governance; Deliberative Governance; Good Governance; Global Governance; Governance als New Public Management; Corporate Governance en Economic Governance.

Om het concept governance goed te kunnen begrijpen dient eerst te worden stil gestaan bij het concept 'beleidsnetwerken'. Beleidsnetwerken worden binnen de Europese literatuur gezien als dé hedendaagse vorm van governance. Het netwerkperspectief benadrukt met name de informele, gedecentraliseerde en horizontale verhoudingen binnen beleidsarrangementen en de wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren in de formatie en implementatie van beleid (Van Tatenhove en Leroy, 1995; Kickert *et al.*, 1997; Rhodes, 2000). Netwerken worden vaak gecontrasteerd met de hiërarchische en markt vormen van governance (Mayntz, 1999). Met name het probleemoplossend vermogen van netwerken staat centraal binnen deze specifieke governance benadering.

Ook de Europese beleidsvoeringpraktijk wordt in toenemende mate getypeerd als *Netwerk governance*. Beleidsvelden worden gekenmerkt door een geheel aan in hoge mate georganiseerde en van elkaar afhankelijke netwerken. In een dergelijke omgeving is de erkenning van de rationaliteit van deze specifieke netwerken bepalend voor effectief bestuur. Netwerk governance in deze benadering wordt onder andere gekenmerkt door een veranderende rol van de staat; in dit geval de Commissie. Deze treedt op als bemiddelaar en initiator van bestuurlijke processen; regeren houdt in het

bij elkaar brengen van de relevante actoren binnen een beleidsveld (Kohler-Koch en Eising, 1999). Een verwante benadering in de analyse van de Europese beleidsvoeringpraktijk is *Multi-Level Governance*. Deze benadering richt zich op de interactie tussen de verschillende niveaus van de Europese Unie. De multi-level benadering benadrukt met name de onafhankelijke rol van supranationale en subnationale actoren naast nationale overheden in de formatie en implementatie van Europees beleid (Hooghe en Marks, 2001), maar wordt meer recent ook in verband gebracht met de activiteiten van maatschappelijke groeperingen op de diverse niveaus (Van Tatenhove en Liefferink, 2003).

*Social-political Governance* (of sociocybernetics) heeft veel overeenkomsten met de netwerkbenadering in die zin dat het de beperkingen aan sturing door een centrale actor centraal stelt (Rhodes, 2000). Het werk van Jan Kooiman (1993) is illustratief voor deze benadering. De laatste jaren is het accent komen te liggen op het delen van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving. Kooiman ziet deze trend als het gevolg van enerzijds een groeiende wederzijdse afhankelijkheid en anderzijds een groeiende realisatie van de complexiteit, dynamiek en diversiteit van de huidige maatschappij. Kooiman onderscheidt social-political governance van andere sturingsmodellen, als zijnde het resultaat van sociale en politieke interactie zoals co-regulering, coproductie, coöperatief management, etcetera. (Kooiman, 1993).

In contrast met de meer op effectiviteit sturende benaderingen, brengt *Deliberative Governance* de sturingsvraag direct in verband met het onderzoek naar de democratische waarde van overleg en de kwaliteit van argumentatie. Deze governancebenadering kan beschouwd worden als praktische invulling van deliberatieve principes als argumentatie, transparantie, openheid, en wederkerigheid (Hajer en Laws, 2003). *Deliberative governance* kenmerkt zich door haar focus op concrete problemen; de interactie tussen overheidsinstanties enerzijds en burgers en belangengroepen anderzijds; en het zoeken naar oplossingen via 'deliberatie', ofwel inhoudelijke uitwisseling van argumenten en visies. *Deliberatie* kan gecontrasteerd worden met andere besluitvormingsprocedures zoals bijvoorbeeld strategische onderhandeling (Fung en Wright, 2001).

Governance als *New Public Management* heeft betrekking op het toepassen van managementconcepten uit de private sector op het functioneren van overheden. Het new public management denken neemt de markteconomie tot voorbeeld voor de organisatie van overheidsdiensten. Kernbegrippen in deze benadering zijn prestatie- en klantgerichtheid, privatisering en deregulering. Governance in deze benadering richt zich op het vormgeven van een type overheidsdienst die in contrast staat met het bureaucratische en hiërarchische controle model. De burger wordt gezien als klant; als afnemer van overheidsdiensten. Het New Public Management benadrukt zoals

gezegd de prestatiegerichtheid maar stelt daarentegen beperkingen aan de controle op overheidsdiensten (Rhodes, 2000; Van Kersbergen en Van Waarden, 2001).

*Good Governance* is een concept dat met name op het gebied van economische ontwikkeling door internationale organisaties zoals de Wereldbank tot standaard voor verantwoord bestuur is verheven. Good governance combineert het New Public Management denken (resultaatgericht werken) met democratische principes als participatie, rechtvaardigheid en gelijkheid (Rhodes, 2000; Van Kersbergen en Van Waarden, 2001). Deze governancebenadering richt zich op de promotie van een verantwoord overheidsuitgavenpatroon; bestrijding van corruptie; investeringen in gezondheidzorg, onderwijs en sociale voorzieningen; het stimuleren van de private sector; en het bevorderen van transparantie binnen overheid en bedrijfsleven en een grotere betrokkenheid van de 'civil society' bij het implementeren van beleid.

*Global Governance* is een term afkomstig uit de sfeer van de Internationale Betrekkingen. De governancebenadering in IB-theorieën had in eerste instantie betrekking op de mogelijkheid tot sturing zonder overheid ('*governing without government*') in de internationale sfeer (Rosenau en Czempiel, 1992; Rhodes, 2000; Van Kersbergen en Van Waarden, 2001). Deze internationale sfeer werd voornamelijk gekenmerkt door de coöperatie van wederzijds afhankelijke staten in de afwezigheid van een centrale autoriteit. Deze typering verliest in toenemende mate aan geldingskracht door de opkomst van een geheel aan internationale organisaties, instituties, verdragen en non-state actors. De wisselwerking tussen dit geheel van actoren en instituties kan worden opgevat als een nieuwe vorm van global governance (Van Kersbergen en Van Waarden, 2001; Arts *et al.*, 2001). Processen van global of international governance worden voornamelijk begrepen in relatie tot een beperktere sturingscapaciteit van nationale overheden.

*Corporate Governance* kan gezien worden als een vorm van *good governance* in de private sector. Deze benadering richt zich voornamelijk op het bevorderen van transparantie en verantwoordelijkheid in de private sector (Rhodes, 2000; Van Kersbergen en Van Waarden, 2001).

*Economic Governance* (of *New Political Economy*) heeft betrekking op de mogelijkheden tot het sturen van de economie, en de relaties tussen maatschappij, staat, en markteconomie (Rhodes, 2000). Deze benadering impliceert dat de markteconomie geen natuurlijk gegeven is. Markteconomieën dienen te worden gecreëerd en in stand gehouden door instituties op basis van regelgeving en toezicht. Deze governance benadering is breder dan het handelen van overheden alleen; er bestaat een grote variëteit aan governance arrangementen die sturing geven aan economische activiteit (Van Kersbergen en Van Waarden, 2001).

In de volgende subparagrafen behandelen wij drie vormen van governance die voor de analyse van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid het meest relevant zijn, te weten network governance, multi-level governance en deliberative governance.

### 2.3.2 *Netwerk Governance*

De overheid heeft altijd in wisselwerking gestaan met actoren uit de samenleving; deze wisselwerking wordt keer op keer verschillend geduid. Zo werd er al sinds de jaren zestig en zeventig gewezen op het bestaan van zogeheten ‘policy communities’, ‘iron triangles’ en ‘issue-networks’ in relatie tot politieke en bestuurlijke processen (Heclo en Wildavsky, 1974; Heclo, 1978). Beide begrippen hebben betrekking op de vervlechting van overheid en samenleving maar illustreren echter een groot verschil in waardering hiervoor.

In de Europese literatuur worden netwerken thans voornamelijk gezien als dé hedendaagse vorm van governance (Rhodes, 2000: 60). Binnen het netwerkperspectief bestaat een grote diversiteit aan benaderingen; desondanks is het netwerkconcept alom geaccepteerd als beschrijver van sociale en politieke processen. Het netwerkperspectief benadrukt met name de informele, gedecentraliseerde en horizontale verhoudingen binnen beleidsarrangementen en de wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren in de formatie en implementatie van beleid (Van Tatenhove en Leroy, 1995; Kickert *et al.*, 1997; Rhodes, 2000). *‘The core of this perspective is a decentralized concept of social organization and governance: society is no longer exclusively controlled by a central intelligence; rather, controlling devices are dispersed and intelligence is distributed among a multiplicity of action units’* (Kenis en Schneider, 1991: 26). Beleidsnetwerken zijn een allesbehalve nieuw verschijnsel in de hedendaagse bestuurspraktijk. Een relatief nieuwe ontwikkeling kan echter gezien worden in de groei en de mate van invloed van beleidsnetwerken, zowel op nationaal, subnationaal als op Europees niveau (Mayntz, 1999; Kohler-Koch en Eising, 1999; Pierre en Guy Peters, 2000; Rhodes, 2000).

Het netwerkperspectief is in de bestuur- en beleidswetenschappen opgekomen sinds eind jaren zeventig begin jaren tachtig, met name in navolging van Hugh Heclo’s ‘issue networks’ (1978). Het werk van Heclo stond in contrast met de meer elitistische benadering van beleidsprocessen in de VS. Deze benadering legde de nadruk op het exclusieve en gesloten karakter van beleidsprocessen; de zogeheten ‘iron triangles’ (Kenis en Schneider, 1991). De regelmatige contacten tussen belangengroepen, ambtelijke organisaties en de overheid vormden de basis voor het ontstaan van een zogeheten ‘sub-government’. Met name de dominante rol van private belangen binnen deze netwerken werd beschouwd als een negatief

verschijnsel. In tegenstelling tot de traditionele benaderingen vestigde Heclo de aandacht juist op het ontstaan van relatief open en fluïde ‘issue netwerken’ (1978). Deze ‘issue netwerken’ werden gekarakteriseerd door een groter en gevarieerder aantal participanten in tegenstelling tot de meer geïnstitutionaliseerde ‘sub-governments’. De groei van overheidsinterventie (‘policy growth’) in contrast met een relatief beperkte beschikking over middelen hebben volgens Heclo bijgedragen aan politieke overbelasting (‘governance under pressure’) (Heclo, 1978). Deze toename in overheidsinterventie, gecombineerd met trends als sectoralisering, functionele differentiatie en fragmentatie van overheid en samenleving, hebben overheden in toenemende mate afhankelijk gemaakt van actoren buiten hun controle (Kenis en Schneider, 1991: 34).

Mede onder invloed van veranderende opvattingen over de rol van de staat heeft het denken in termen van beleidsnetwerken, met name in de bestuur- en beleidswetenschappen, een hoge vlucht genomen. Het beeld van de hiërarchisch sturende overheid heeft sinds de jaren zeventig aan relevantie ingeboet. Overheid en samenleving zijn op verschillende wijzen met elkaar vervlochten. De beleidsnetwerkbenadering impliceert een polycentrische sturingsopvatting; dit wil zeggen in de maatschappij bestaat een diversiteit aan sturende actoren. Binnen deze polycentrische sturingsopvatting staat met name de wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren centraal (Van Tatenhove, 1993; Van Tatenhove en Leroy, 1995). Netwerken ontstaan daar waar actoren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn en de grenzen en verantwoordelijkheden voor het oplossen van (sociaal-economische) problemen onduidelijk zijn (Rhodes, 2000). Governance in deze benadering is breder dan het handelen van overheden alleen. Diensten worden niet exclusief geleverd door de overheid maar door een netwerk van actoren uit de publieke en private sector (Van Kersbergen en Van Waarden, 2001). Deze netwerken vormen een alternatief op het hiërarchische controlemodel en marktprincipes. Netwerken zijn zelforganiserend; dit wil zeggen zij zijn autonoom en bieden weerstand aan overheidssturing. Netwerken worden gekarakteriseerd door een continue interactie tussen actoren gericht op uitwisseling van middelen en onderhandeling van gemeenschappelijke doelen (Rhodes, 2000). Aangezien deze interacties worden gekenmerkt door een horizontale overlegstructuur zijn netwerken in staat tot effectievere probleemoplossing, juist daar waar sturing op basis van hiërarchische en marktprincipes faalt. Gedragsregels en onderling vertrouwen komen tot stand in interactie en leggen de basis voor het probleemoplossend vermogen van beleidsnetwerken (Kickert *et al.*, 1997; Rhodes, 2000; Van Kersbergen en Van Waarden, 2001).

Binnen de beleidsnetwerkbenadering kan een onderscheid worden gemaakt tussen het ‘*beleidsnetwerk als analytisch model*’ en het ‘*beleidsnetwerk als sturingsmodel*’ (Van Tatenhove, 1993; Van Tatenhove en Leroy, 1995). Het beleidsnetwerk als analytisch model heeft betrekking op de theoretisch en empirisch te onderscheiden kenmerken



van beleidsnetwerken. De analyse richt zich op de betrokken actoren, de typen relaties tussen actoren, de mobilisatie van hulpbronnen en machtsfactoren. Er bestaat een grote diversiteit aan analytische netwerkmodellen. Het sturingsmodel daarentegen is een meer normatieve-prescriptieve benadering. Het accent ligt hier op consensus, continuïteit en management van het netwerk (Van Tatenhove en Leroy, 1995). Deze sturingsbenadering concentreert zich voornamelijk op de vraag op welke wijzen aan beleidsnetwerken sturing kan worden gegeven, opdat politieke en maatschappelijke problemen worden opgelost. De analyse richt zich hier op de verschillende sturingsvormen in beleidsnetwerken en de gevolgen daarvan op het probleemoplossend vermogen van deze beleidsnetwerken. Op het normatieve niveau ligt het accent juist op de meest wenselijke sturingsvormen en managementmethoden. In het Nederlandse debat over beleidsnetwerken is het sturingsmodel dominant. Het beleidsnetwerk in deze benadering wordt voornamelijk gezien als een oplossingsmodel voor allerlei politieke en maatschappelijke problemen. De overheid, afhankelijk van actoren buiten haar invloed, dient coalities aan te gaan met verschillende publieke en private actoren. Willen deze netwerken effectief zijn in hun probleemoplossing, dan dient aandacht te worden besteed aan het bereiken van consensus, het creëren van continuïteit, en management van het netwerk (Van Tatenhove en Leroy, 1995). Netwerkmanagement richt zich op de coördinatie van de strategieën van de diverse actoren binnen het netwerk, en het initiëren en faciliteren van interactieprocessen tussen actoren (Kickert *et al*, 1997; Rhodes, 2000).

De autonome positie van beleidsnetwerken wordt vaak ter discussie gesteld. Met name bij het democratische gehalte van genomen beslissingen kunnen vraagtekens worden geplaatst. Overheden zijn slechts in beperkte mate in staat om sturing te geven aan beleidsnetwerken (*'hollowing-out of the state'*). Beleidsnetwerken zijn daarbij relatief gesloten; zij kunnen niet ter verantwoording worden gehouden voor ondernomen acties; en dienen eerder private dan publieke belangen (Rhodes, 2000).

### 2.3.3 *Multi-Level Governance in de Europese Unie*

Het governanceperspectief heeft ook binnen de Europese beleidsanalyse haar weg gevonden. Met name de multi-level governance benadering heeft aan populariteit gewonnen als beschrijver van Europese beleidsvormingsprocessen en is nauw verbonden met het netwerkperspectief. Het governanceperspectief in de Europese beleidsanalyse suggereert niet alleen een verschuiving in locatie van politiek-bestuurlijke processen maar tevens een ontwikkeling naar meer informele en coöperatieve modellen (Van Tatenhove en Liefferink, 2003). Politiek-bestuurlijke processen beperken zich niet tot de grenzen van de natiestaat; integendeel, beleid komt tot stand op en in interactie tussen de verschillende niveaus van de Europese Unie (subnationaal, nationaal, regionaal en supranationaal).

De Europese Unie, als geen andere internationale organisatie, heeft zich in een relatief korte periode ontwikkeld tot een geheel nieuw type politiek systeem dat niet alleen intergouvernementele maar ook supranationale karakteristieken vertoont. De EU wordt daarom vaak omschreven als *'sui generis'* *'for it does not fit into any accepted category of government'* (Sbragia, 1993 in Jordan, 2001: 194). De traditionele Europese integratietheorieën zoals het neofunctionalisme en intergouvernementalisme hielden zich voornamelijk bezig met vraagstukken omtrent de uiteindelijke institutionele vormgeving van het integratieproces en de gevolgen voor de natiestaat. Deze klassieke integratietheorieën kenden hun hoogtijdagen gedurende de jaren zestig, maar verloren geleidelijk aan hun aantrekkingskracht (Jachtenfuchs, 2001).

De multi-level governance benadering is voornamelijk een reactie op de dominantie van staatsgerichte benaderingen met betrekking tot het Europese integratieproces (Hooghe en Marks, 2001; Van Tatenhove en Liefferink, 2003). Centraal binnen deze benaderingen staat de veronderstelling dat Europese beleidsvorming gedomineerd wordt door nationale overheden. De Europese eenwording heeft de autonome positie en invloed van nationale overheden eerder versterkt dan afgezwakt. Interne politieke aangelegenheden zijn weliswaar bepalend voor het handelen van nationale overheden maar deze blijven echter beperkt tot de grenzen van de staat (Hooghe en Marks, 2001). De multi-level benadering benadrukt echter de onafhankelijke rol van supranationale en subnationale actoren naast nationale overheden in de formatie en implementatie van Europees beleid (Hooghe en Marks, 2001). De multi-level benadering van Hooghe en Marks impliceert een tamelijk institutionele opvatting van de Europese beleidsvoeringpraktijk die onvoldoende aandacht schenkt aan meer informele, horizontale beleidsprocessen. In een dynamische omgeving als de Europese Unie bestaat een sterke stimulans voor het ontstaan van nieuwe en alternatieve politieke ruimten, naast of in combinatie met bestaande institutionele praktijken. Binnen deze nieuwe politieke ruimten zijn zowel publieke als private actoren actief. Van Tatenhove en Liefferink verstaan onder multi-level governance dan ook: *'the sharing of policy-making competencies in a system of negotiation between nested governments at several tiers (supranational, national, regional and local) on the one hand and private actors (NGO's, producers, consumers, citizens, etc.) on the other'* (2003: 13).

#### 2.3.4 *Deliberative Governance*

In contrast met de bestuurskundige benaderingen die zich primair richten op vragen van effectiviteit verbindt het perspectief van deliberative governance effectiviteit nadrukkelijk met legitimiteit. De literatuur over deliberatieve democratie heeft de laatste jaren een grote vlucht genomen; empirisch werk blijft echter beperkt. Ondanks

dat is het werk van Fung en Wright (2001) illustratief voor deze governance benadering. Zij beschrijven verschillende experimenten in Participatory Deliberative Governance. Deze experimenten illustreren de meer praktische invulling van deliberatieve principes en kunnen opgevat worden als een stap in de richting van een meer democratische besluitvorming: *'They have the potential to be radically democratic in their reliance on the participation and capacities of ordinary people, deliberative because they institute reason-based decision making, and empowered since they attempt to tie action to discussion'* (Fung en Wright, 2001: 7).

In deliberatieve besluitvormingspraktijken dienen participanten elkaar te overtuigen op basis van wederzijds aanvaarbare argumenten (Fung en Wright, 2001). Participanten in hun interactie uiten respect voor de morele status van anderen door de inachtneming van bepaalde omgangsnormen zoals het spreken per beurt, bereidheid tot het geven van argumenten, en het behandelen van de redenering van anderen als zijnde begrijpelijk en rationeel (Hajer en Laws, 2003). Deliberatie is enerzijds probleemgericht en kan gezien worden als uitwisseling van argumenten; anderzijds is deliberatie *'a way of (re-) creating new patterns of collaboration, of challenging practices or of conforming or consolidating existing political 'positionings''* (Hajer en Laws, 2003: 6). Deliberatieve praktijken kunnen zich ontwikkelen in reactie op concrete worstelingen met politieke problemen. In verschillende situaties gaan beleidsmakers en burgers om met gevoelige onderwerpen op een manier die sterk overeenkomt met deliberatieve principes (Hajer en Laws, 2003). Juist daar, waar problemen gevoelig van aard zijn en waar de uitwisseling van argumenten niet plaats vindt op basis van wederzijds vertrouwen, krijgt deliberatie een dubbele betekenis. Het richt zich tevens op het herdefiniëren van wederzijds vertrouwen (Hajer en Laws, 2003).

## **3 Voedselveiligheid**

### **3.1 Inleiding**

Voedselveiligheid heeft als politiek probleem de laatste jaren aanzienlijk aan belang gewonnen. De Europese Commissie heeft voedselveiligheid tot één van haar speerpunten benoemd en er zijn in diverse lidstaten zogeheten voedselautoriteiten opgericht. Ook in Nederland is een groeiende belangstelling aan het ontstaan voor de veiligheid en de productiewijzen van ons voedsel (Oosterveer, 2002); de nieuwe naamgeving van het huidige ministerie van LNV (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) wijst op pogingen om deze aandacht een institutionele plaats te geven.

De recente voedselcrises in Europa hebben serieuze vraagtekens geplaatst bij de legitimiteit van conventionele wijzen van voedselregulering (Oosterveer, 2002; Hajer en Laws, 2003). Met name de BSE-crisis (Boviene Spongiforme Encefalopathie) en haar relatie tot Creutzfeldt-Jacob (vCJD) hebben een belangrijke rol gespeeld in de herformulering van het voedselveiligheidsprobleem. De BSE-crisis illustreerde een discrepantie tussen een toenemende transnationalisering van de voedselproductie en nationale instituties verantwoordelijk voor voedselveiligheid (Hajer en Laws, 2003). Als geen andere crisis heeft de BSE-crisis de beperkingen aan conventionele wijzen van beleidsvoering aangetoond en deze ter discussie gesteld. Dit heeft, in combinatie met het verlies aan publiek vertrouwen – met name in Groot-Brittannië maar ook in andere West-Europese landen en bij de Europese Commissie – geleid tot een vernieuwing van de institutionele arrangementen verantwoordelijk voor voedsel en consumenten veiligheid (Hajer en Laws, 2003). Het karakter van deze institutionele vernieuwing is echter zeer divers.

### 3.2 Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid

De Europese Commissie heeft zoals gezegd voedselveiligheid tot één van haar cruciale beleidsprioriteiten benoemd. Het Witboek over Voedselveiligheid vormt de basis voor een nieuwe aanpak van het voedselveiligheidsprobleem binnen de Europese Unie (EC, 2000). Het voedselveiligheidsbeleid van de EU is gebaseerd op wetenschappelijke adviezen; om de onafhankelijkheid en transparantie van deze adviezen te waarborgen is de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) opgericht.

De Europese Commissie legt de primaire verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid bij de producent *'de diervoederfabrikanten, landbouwers en levensmiddelenbedrijven'* (EC, 2000). De bevoegde autoriteiten zijn belast met het toezicht over de uitoefening van deze verantwoordelijkheid. De Europese Commissie legt zich toe op de evaluatie van deze autoriteiten. De inzet van het Witboek is een allesomvattend en geïntegreerd voedselveiligheidsbeleid: *'Dat betekent dat het betrekking moet hebben op de hele voedselketen ("van boer tot bord"), alle sectoren van de voedingsindustrie, alle lidstaten, de buitengrenzen van de EU en de EU als geheel, besluitvormingsinstanties op internationaal en communair niveau en alle stadia van de beleidontwikkeling'* (EC, 2000: 9). Kernbegrippen zijn o.a. 'traceerbaarheid' ('Labelling and tracing'), 'transparantie' en 'risico-analyse'. Risico-analyse vormt de basis van het Europese voedselveiligheidsbeleid en juist hier zal de EFSA een belangrijke rol spelen. Maar de Commissie hanteert hier in wezen een tamelijk conventionele benadering. Risico-analyse bestaat uit drie fasen: risico-evaluatie (wetenschappelijk advies en evaluatie van informatie), risico-beheer (regelgeving en toezicht) en risicomelding (EC, 2000). Het is de triptiek die we kennen uit de jaren zeventig: risk assessment, risk management, risk communication. Probleem met deze benadering is dat risico-evaluatie of -assessment te zeer gescheiden is van risico communicatie. Hiermee wordt een kenmerk van modernere governance benaderingen ondergraven, namelijk dat 'stakeholders' en burgers ook als kennisbron op waarde worden geschat en dus juist ook bij de assessment een belangrijke rol krijgen toebedeeld. Bovendien wordt de betekenis van institutionele vernieuwing voor het terugwinnen van vertrouwen onderschat (zie hieronder).

### 3.3 Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit

Zoals in de meeste Europese landen werd BSE in Nederland in eerste instantie gezien als een puur Brits probleem (Oosterveer, 2002). Daarmee ontbrak hier de ‘sense of urgency’ die zo kenmerkend was voor de Britse discussie. Wellicht verklaart dit ook de weinig innovatieve wijze waarop in Nederland is gereageerd op de voedselcrises van de late jaren negentig. Het belangrijkste element in de reactie was de oprichting van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). Deze vormt in Nederland de nieuwe overheidsorganisatie voor voedsel en productveiligheid: *‘De Voedsel en Waren Autoriteit is de nieuwe waakhond die over de veiligheid van voedsel waakt’*.<sup>1</sup> Deze autoriteit maakt melding van besmet of gevaarlijk voedsel en verschaft advies zowel aan de politiek als de consument. In de VWA zijn samengegaan de Keuringsdienst van Waren en de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV). De Keuringsdienst van Waren houdt dagelijks toezicht op de naleving van regelgeving en voorschriften met betrekking tot de productie van voedsel en consumentenartikelen van grondstof tot eindproduct. De Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees houdt toezicht op de gezondheid en het welzijn van dieren en houdt zich voornamelijk bezig met de controle van slachthuizen, visafslagen en vis-en vleesverwerkende bedrijven. De RVV draagt tevens de verantwoordelijkheid voor de bestrijding van dierziekten. De Voedsel en Waren Autoriteit was in eerste instantie een agentschap onder gedeelde politieke verantwoordelijkheid van de ministeries van VWS en LNV maar valt thans onder de politieke verantwoordelijkheid van de nieuwe minister van LNV.<sup>2</sup>

De benadering van de Nederlandse voedselautoriteit is met name gericht op toezicht op voedselveiligheid en de controle op naleving van regelgeving en voorschriften door producenten. Tevens houdt de VWA zich bezig met risicobeoordeling en risicocommunicatie richting de consument. De verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid ligt niet bij de Voedsel en Waren Autoriteit maar bij de producent zelf die zich aan de wetgeving dient te houden. De VWA houdt zich primair bezig met controle op de naleving van deze wetgeving. De toezichtfunctie wordt onafhankelijk uitgevoerd binnen de door de verantwoordelijke ministeries vastgestelde kaders. Toezicht houdt met name in het testen van producten, het toekennen van vergunningen en het handhaven van de wettelijke voorschriften. Binnen de VWA wordt met name aandacht geschonken aan de relatie tussen en interne controle van de beide diensten (KvW en RVV), met name wat betreft de

---

<sup>1</sup> <http://www.vwa.nl>

<sup>2</sup> <http://www.vwa.nl>

scheiding tussen het verlenen van vergunningen en het handhaven van de wettelijke voorschriften.<sup>3</sup>

Een tweede belangrijke taak van de Voedsel en Waren Autoriteit is onderzoek naar en beoordeling van risico's: *'Het uitgangspunt is het herkennen, opsporen, bestrijden en voorkomen van gevaren en risico's'*.<sup>4</sup> Onderzoek en beoordeling van risico's vindt plaats in samenwerking met nationale en internationale onderzoeksinstituten en voedselautoriteiten uit andere landen. Op basis van deze verworven kennis brengt de VWA onafhankelijk advies uit aan de verantwoordelijke ministeries. De communicatie van risico's richting de consument en voorlichting op het gebied van voedsel- en productveiligheid maakt tevens deel uit van het takenpakket van de VWA. Risicocommunicatie vindt niet alleen plaats gedurende een crisis maar wordt door de VWA beschouwd als dagelijkse bezigheid. Op dit gebied zal een nauwe samenwerking worden gezocht met het Voedingscentrum. Stichting Voedingscentrum Nederland (gefinancierd door de ministeries van LNV en VWS) is een organisatie die advies uitbrengt en informatie verschaft aan de consument wat betreft gezonde voeding en voedselveiligheid: *'Daartoe werkt het Voedingscentrum aan het vertalen en duiden van wetenschappelijke kennis, met als uitkomst begrijpelijke, afgewogen en bruikbare richtlijnen en adviezen'*.<sup>5</sup> Het Voedingscentrum wil met name voorzien in onafhankelijke en betrouwbare informatie. Geconstateerd kan worden dat de Nederlandse benadering regulering scheidt van communicatie, terwijl een kenmerk van de governancebenadering zou zijn dat dergelijke activiteiten op nieuwe wijze met elkaar in verband worden gebracht. Ook het consumentenforum en de initiatieven rond Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen worden niet met de reorganisatie van voedselveiligheidsbeleid verbonden. Dat dit wel kan, bewijst het Britse voorbeeld.

### 3.4 De Britse Food Standards Agency

Een voorbeeld van een governancebenadering op het gebied van de voedselveiligheid is te vinden in het Verenigd Koninkrijk. De oprichting van de Britse Food Standards Agency dient begrepen te worden in de context van de nasleep van de BSE crisis en de 'institutional void' die deze creëerde (Hajer en Laws, 2003).

---

<sup>3</sup> <http://www.vwa.nl>

<sup>4</sup> <http://www.vwa.nl>

<sup>5</sup> <http://www.voedingscentrum.nl/>

BSE of ‘gekke koeien ziekte’, al ontdekt in 1985, werd pas een politiek issue halverwege de jaren negentig. Toen werd duidelijk dat er een mogelijke relatie bestond tussen BSE en de menselijke variant Creutzfeldt-Jacob. De bekendmaking van deze mogelijke relatie door de Britse regering in maart 1996 leidde in Groot-Brittannië en de rest van Europa tot een ware voedselcrisis (Oosterveer, 2002; Hajer en Laws, 2003). Het vertrouwen van consumenten in rundvlees liep dramatisch terug, niet alleen in Groot-Brittannië maar ook elders in Europa.

De Britse aanpak van de BSE-crisis was met name gericht op het voorkomen van een paniecreactie. Uit de Philips Inquiry (een grootscheeps onderzoek naar het handelen van de Britse overheid met betrekking tot BSE, vernoemd naar de voorzitter van de commissie, Lord Phillips) bleek dat kennis en onzekerheid omtrent de relatie tussen BSE en Creutzfeldt-Jacob bewust aan het publiek onthouden werd (Hajer en Laws, 2003). De BSE controverse resulteerde in een ‘institutional void’: De conventionele wijze van beleidsvoering met haar gevestigde regels en normen bleek niet van toepassing te zijn op het onhandelbare BSE: *‘The rules and norms that shaped politics and policy-making became first problematic and then unacceptable and illegitimate’* (Hajer en Laws, 2003: 4).

De poging om het gevoelige thema van BSE te beheersen, het bewustzijn van het verloren vertrouwen in de vigerende instituties en de disoriëntatie die volgde op de ‘food scares’ leidden tot een verschuiving naar een nieuwe vorm van besturen, waarbij openheid en transparantie kernwaarden waren. Vanaf het eerste begin maakte de FSA overigens duidelijk dat zij haar beleid altijd zou baseren op wetenschappelijke kennis. Maar baanbrekend was dat de FSA tegelijk aangaf helderheid te zullen geven over onzekerheden. Juist die openheid over het zoeken naar de beste manier om voedselveiligheid te reguleren werd haar handelsmerk. De gedeelde ervaring van beleidsdeliberatie werd geïdentificeerd als sleutel tot het succes van de FSA. De FSA kon niet functioneren op basis van de oude institutionele regels. Zij moest vertrouwen terugwinnen door open te staan voor andere geluiden en benaderingen. De institutionele crisis rond BSE was daarmee constitutief voor de nieuwe deliberatieve benadering die nu kenmerkend is voor de Britten. Voor een deel is het vertrouwen in de FSA ook gebaseerd op de bereidheid van de directie van FSA om te leren van de praktische uitwisseling met anderen en om haar eigen werkwijze voor te stellen als experimenteel zonder te snel nieuwe regels te willen vastleggen. Juist dit kenmerkt de lerende organisatie die we in veel governancepraktijken aantreffen.

Concluderend zien we dat Nederland koos voor een traditioneel instrument, namelijk versterking van de controle en het streven naar een verbeterde coördinatie. Tot een duidelijke politieke keuze kwam het niet: pas na eindeloos gesteggel kwam het tot een combinatie van de Keuringsdienst van Waren en de Rijksdienst voor de Keuring



van Vee en Vlees (RVV), terwijl de eindverantwoordelijkheid bij twee ministers kwam te liggen. De recente overgang van de Voedselautoriteit naar LNV herstelt in wezen de oude situatie waarbij productie- en consumentenbelangen politiek-bestuurlijk in één hand berusten.

De voedselcrises van de late jaren negentig golden als bestuurlijke ‘eyeopener’. Iedereen leek doordrongen van het feit dat de politiek-bestuurlijke aansturing van de landbouw te eenzijdig was gericht op productiebelangen. In Nederland lijkt dit inzicht echter niet robuust. In plaats van het strikt scheiden van de verantwoordelijkheid voor productiebelangen van consumentenbelangen komen beide nu weer in één hand. Het Nederlandse beleid wordt daarmee bepaald door de dichotomie tussen producenten en consumentenbelangen, waarbij, geredeneerd vanuit deze dichotomie, de producentenbelangen nu een slag hebben gewonnen. Zal dit een Pyrrhusoverwinning blijken te zijn? Is deze benadering in staat is om de veiligheid in de transnationale voedselketens te garanderen?

In het licht van de governance literatuur geldt de Britse benadering als de meest innovatieve oplossing. Het betreft een mix van communicatie, leren en regulering gericht op het herstel van institutioneel vertrouwen. De Britten proberen alle ‘stakeholders’ uit de voedselketen meer bij de beleidsvoorbereiding te betrekken. Zo wordt Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen een onderdeel van de regulering. Ook de betrokkenheid van consumenten is veel meer probleemgeoriënteerd dan in de Nederlandse situatie. Overigens gebeurt dit niet vanuit een democratisch motief, maar simpelweg omdat zij menen dat meer inclusieve deliberatie leidt tot een intelligenter beleid en betere implementatie. In dit kader is het interessant na te gaan welke vorm van governance in Duitsland en Frankrijk is gehanteerd naar aanleiding van de BSE-crisis. Was alleen in het Verenigd Koninkrijk het vertrouwen zo gering dat een institutionele omwenteling noodzakelijk was, of geldt dat ook voor andere landen en welke factoren liggen hier dan aan ten grondslag? Uit recent onderzoek in het kader van het EU onderzoeksprogramma ‘Trust in Food’ blijkt dat de Britse institutionele benadering daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het herstel van vertrouwen, terwijl dat bijvoorbeeld voor de Duitse vernieuwing (waarbij het ministerie werd omgedoopt, de ‘Agrarwende’ werd afgekondigd – met onder andere een nieuwe doelstelling van 20% biologische landbouw – en een nieuwe minister aantrad) niet het geval bleek.<sup>6</sup> Dit suggereert dat de conventionele benadering, waarbij risico assessment, -management en -communicatie van elkaar gescheiden worden gehouden, een minder adequaat antwoord biedt op sommige van de uitdagingen waarvoor de sector zich gesteld ziet.

---

<sup>6</sup> Thorsten Lenz, Federal Research Centre for Nutrition, Karlsruhe, persoonlijke communicatie, zie ook zie [www.trustinfood.org](http://www.trustinfood.org)

## 4 Gebiedsgericht beleid

### 4.1 Inleiding

Op tal van beleidsterreinen wordt geëxperimenteerd met nieuwe vormen van beleidsvoering. Zoals gesteld kan deze trend worden opgevat als een weergave van de zoektocht naar effectievere vormen van bestuur. Anderzijds kan deze trend beschouwd worden als reflectie van een meer fundamentele verandering in opvattingen over hoe aan politieke en bestuurlijke processen vorm dient te worden gegeven in de huidige maatschappij (Kooiman, 1993).

Op het gebied van landbouw-, natuur-, en milieubeleid en ruimtelijke ordening wordt volop geëxperimenteerd met netwerkachtige vormen van governance. Zo kan met name het beleid voor de inrichting van het landelijk gebied, ‘gebiedsgericht beleid’, getypeerd worden als een governance vorm waarin publieke en private actoren in horizontale verhoudingen via onderhandeling en overleg tot een gedeelde beleidsvisie komen (Van Tatenhove, 1996). In het algemeen richt gebiedsgericht beleid zich op kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied daar waar complexe en samenhangende problemen gediend zijn bij een integrale aanpak: *‘Gebiedsgericht beleid is gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het landelijk gebied. Het gaat om natuur, bos, landschap, landbouw, milieu, openluchtrecreatie, water of cultuurhistorie. De bedoeling van de gebiedsgerichte aanpak is om alle beoogde verbeteringen in één keer aan te pakken. Gebiedsgericht beleid is gericht op het verbeteren van het woon-, werk- en leefklimaat’*<sup>7</sup>. De gebiedsgerichte aanpak is met name gericht op die gebieden die waardevol en kwetsbaar zijn vanuit een natuurlijk, recreatief of cultuurhistorisch oogpunt.

---

<sup>7</sup> <http://www.gebiedsgerichtbeleid.nl/htdocs/agent.asp>

## 4.2 Een plaatsbepaling van gebiedsgericht beleid

Het gebiedsgerichte beleid in Nederland is aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw aangekomen in zijn derde generatie. De eerste generatie gebiedsgericht beleid betreft het mono en multisectorale gebiedsgerichte beleid, zoals stiltegebieden, bodembeschermingsgebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en milieubeschermingsgebieden. Vanaf de jaren negentig in de vorige eeuw ontwikkelen de ministeries van VROM, LNV en V&W een tweede generatie geïntegreerd gebiedsgericht beleid om milieu-, natuur-, landbouweconomische, water-, ruimtelijke en leefbaarheidsproblemen in het landelijke gebied, en later ook stedelijke gebied, op te lossen, die via het generieke rijksbeleid nauwelijks oplosbaar leken. Een keur aan experimenten is inmiddels de revue gepasseerd, zoals ROM-gebieden, Waardevolle Cultuurlandschappen, Strategische Groenprojecten, VINEX-leefbaarheidsprojecten, Blauwe Knooppunten, Stad & Milieuprojecten, etc. De derde generatie gebiedsgericht beleid wordt gekenmerkt door wat Offe aanduidt als ‘het geordend terugtrekken van de staat’ (Offe, 1996; Frouws en Van Tatenhove, 2001), waarbij het de intentie van de rijksoverheid is het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van gebiedsgericht beleid onder condities over te laten aan de betrokken actoren in de regio, voorbeelden in dit kader zijn de Reconstructieplannen, gebiedscontracten en Rurale Ontwikkelingsplannen (ROP’s).

Iedere generatie gebiedsgericht beleid wordt gekenmerkt door een specifieke mix van ‘government’ en ‘governance’ en daarbij behorende patronen en structuren van governance. Deze case geeft een uitwerking van vormen van governance van de 2<sup>de</sup> en 3<sup>de</sup> generatie gebiedsgericht beleid. In het algemeen kunnen deze vormen van gebiedsgericht beleid worden gezien als *‘een beleidsvorm waarin niet de verschillende overheden in hiërarchische verhoudingen tegenover elkaar staan en de verschillende maatschappelijke actoren trachten te sturen, maar een beleidsvorm waarin publieke en private actoren in horizontale verhoudingen via onderhandeling en overleg naar geschikte oplossingen zoeken’* (Albrechts *et al.*, 1999: 12). Samenwerking tussen verschillende beleidsvelden en een aanpak toegespitst op regionale en lokale omstandigheden staat centraal. Probleemdefinitie en oplossingsrichtingen zijn niet op voorhand gegeven maar komen tot stand in overleg tussen overheden en private actoren.

Deze nieuwe sturingsconceptie is het gevolg van enerzijds een veranderende context van het landelijk gebied, en anderzijds van een veranderende opvatting over de rol van de overheid in het sturen van maatschappelijke processen. Fundamentele veranderingen hebben zich voorgedaan in het maatschappelijk denken over de inrichting en het beheer van het landelijk gebied, onder invloed van veranderingen binnen de landbouwsector (neo-corporatistische Groene Front), en een toegenomen

beleidsmatige aandacht voor milieu, natuur en landschappelijke kwaliteiten. Tot de jaren zeventig werd de ontwikkeling van het landelijk gebied in Nederland voornamelijk gedomineerd door landbouwpolitieke maatregelen. Vanaf dan groeit het besef van de negatieve effecten van de dominantie van deze maatregelen op milieu, natuur en landschap en ontwikkelen zich andere opvattingen ten aanzien van het landelijk gebied waaronder het streven naar integratie tussen landbouw, natuur en recreatie centraal staan (Van Tatenhove, 1996).

### 4.3 De tweede generatie gebiedsgericht beleid

De institutionalisering van de tweede generatie gebiedsgericht beleid is door verschillende auteurs verschillend geïnterpreteerd, variërend van het mobiliseren van lokale en regionale maatschappelijke integratie- en organisatieprocessen (Leroy, 1993) en het experimenteren met nieuwe vormen van sturing (Glasbergen en Driessen, 1993) tot een vorm van strategische integratie in de domeinstrijd tussen ministeries om het landelijk gebied (Van Tatenhove, 1993 en 1996).

In het algemeen vormt de geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak een contrast met een gebiedsdekkende, generieke aanpak van problemen in een specifieke regio, dat wil zeggen een aanpak op basis van generieke normen, regelingen en doelstellingen (Albrechts *et al.*, 1999; Raad voor het Landelijk Gebied, 2000). De tweede generatie gebiedsgericht beleid ontstond met name uit onvrede met deze generieke benadering. Deze benadering bleek in toenemende mate ongeschikt voor de aanpak van complexe problemen in een specifiek regionale en lokale context en hield onvoldoende rekening met de specifieke regionale en lokale omstandigheden en met de effecten van de doelstellingen en maatregelen van het ene beleidsveld op het andere (Van Tatenhove, 2001).

Kenmerkend voor de tweede generatie geïntegreerd gebiedsgericht beleid is dat beleidsinitiatieven en plannen voor herstructurering van een bepaald gebied in een vroeg stadium als nog te ontwikkelen projecten aan de betrokken participanten worden voorgelegd. In deze zin is sprake van een vorm van 'network governance' als oplossings- of sturingsmodel, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor de rijks en provinciale overheden. Het zijn de overheden die in ROM-gebieden, WCL en SGP-projecten de beleidsarrangementen construeren, door het formuleren van de initiële probleemdefinities, mogelijke oplossingsrichtingen en de selectie van relevante participanten. Uitgangspunt is het zogenaamde *regionaal maatwerk* hetgeen neerkomt op het bereiken van een zo breed mogelijk draagvlak in de regio door betrokken actoren een kans te bieden hun belangen naar voren te brengen via een

projectmatige aanpak. De gevormde coalities van overheden en vertegenwoordigers van belangengroepen onderhandelen over de problemen die moeten worden aangepakt en de oplossingen die daarvoor in aanmerking komen. Als gevolg van deze onderhandelingsprocessen worden in de verschillende projecten ‘de regels van het spel’ vastgesteld en bestaat er voor vertegenwoordigers van landbouw-, milieu-, natuur-, recreatieorganisaties de mogelijkheid alternatieve probleemdefinities en oplossingsrichtingen in te brengen (Van Tatenhove, 2001). Kernbegrippen van deze vorm van ‘network governance’ als oplossingsstrategie zijn: consensus, vrijwillige samenwerking, strategische planning, realisatie van bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak, en de creatie van ‘win-win-situaties’ (Van Tatenhove, 1996).

Uit evaluaties van ROM- en SGP-projecten blijkt dat met name landbouwvertegenwoordigers effectief hulpbronnen kunnen mobiliseren om te komen tot alternatieve probleemdefinities en oplossingsrichtingen. Zo heeft het ROM-project de Gelderse Valei geleid tot de uitwerking van een gebiedsgerichte toepassing van de toenmalige Ecologische Richtlijn (Van Tatenhove, 1993) en resulteerde verschillende SGP-projecten in een verbreding van het initiële gebiedsperspectief (natuurontwikkeling) tot een stimulering van de algemene regionale ontwikkeling, inclusief landbouw en recreatie (Goverde *et al.*, 1997). Tegelijkertijd is de inhoudelijke meerwaarde van veel gebiedsgerichte projecten onduidelijk en ontstaat er een spanning tussen de vaak moeizaam bereikte onderhandelingsresultaten (de Plannen van Aanpak hebben geen juridische status) en de bekrachtiging van deze resultaten in de vertegenwoordigende organen.

Concluderend kan worden gesteld dat de tweede generatie gebiedsgericht beleid een vorm van ‘network governance’ als sturingsmodel behelst, gebaseerd op gebiedsgerichte regionalisering. Gebiedsgerichte regionalisering is een proces van regionalisering dat door publieke actoren van buiten de regio in gang wordt gezet (Van Tatenhove, 1996). Ondanks het streven naar regionaal maatwerk zijn het met name de rijksoverheid en de provincies, die de regels van het spel, de initiële probleemdefinities en de relevante coalities formuleren.

#### **4.4 De derde generatie gebiedsgerichtbeleid**

Op basis van de ervaringen met en evaluaties van het tweede generatie gebiedsgericht beleid (onder andere Goverde *et al.*, 1997; NovioConsult, 1998; Driessen en Groenenberg, 1998; Ovaa, 1999), de wildgroei aan vormen van gebiedsgericht beleid, de vaak onvoldoende geoperationaliseerde doelstellingen en crisissituaties zoals de uitbraak van de klassieke varkenspest in 1997 in grote delen van Brabant ontwikkelt

de rijksoverheid een nieuwe sturingsstrategie, met als uitgangspunten ‘sturing op hoofdlijnen’, ‘outputsturing’, ‘decentralisatie’, en ‘ontstapeling en ontschotting’.

In het kader van een vereenvoudiging van beleidscategorieën en financiële regelingen is sinds 2001 de SGB van kracht (Regeling Subsiëring Gebiedsgericht Beleid en Reconstructie Concentratiegebieden<sup>8</sup>). Voor de verbetering van de kwaliteit van het landelijk gebied kunnen actoren uit de regio via de provincie een beroep op deze subsidies doen. Een voorwaarde voor de toekenning van deze subsidies is dat de activiteit past in de zogeheten bestuursovereenkomst tussen het Rijk en de provincies. De provincies stellen de gebiedsprogramma's op en voegen deze samen tot een provinciaal uitvoeringsprogramma (PUP). Op basis van de bestuursovereenkomst en de PUP's sluiten het Rijk en de provincies een uitvoeringscontract, waarin de afspraken worden vastgelegd over door de provincies te realiseren doelen voor het landelijk gebied en de daarvoor door het rijk en de provincies in te zetten middelen. Meer en meer spelen de provincies een centrale rol in de regie en uitvoering van het gebiedsgericht beleid; elke provincie wijst gebieden aan die in aanmerking komen voor deze subsidieregeling.<sup>9</sup> Belangrijke instrumenten in dit kader zijn het gebiedscontract en de Reconstructieplannen in het kader de Wet Reconstructie Concentratiegebieden ontwikkeld. In het gebiedscontract maken rijk en provincies meerjarige afspraken over doelen, termijnen, financiering en monitoring. De basis van het gebiedscontract is een gebiedsvisie, opgesteld in overleg met alle betrokken partijen. Een vergelijkbare systematiek kenmerkt de Reconstructiewet. Binnen negen maanden dienen de provincies (regiefunctie) een ontwerp-reconstructieplan voor het gebied te maken, waarbij rijksuitgangspunten richtinggevend zijn. De provincie wordt bij het opstellen van de reconstructieplannen bijgestaan door reconstructiecommissies, bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen, en natuur-, landbouw- en milieuorganisaties, met als adviserende leden vertegenwoordigers van de ministers van VROM en LNV (Driessen *et al.*, 2000). Tevens zijn Europese ontwikkelingen van belang voor het gebiedsgerichte beleid. In het kader van Agenda 2000 is het Europese plattelandsbeleid vereenvoudigd. Een aantal bestaande steunmaatregelen is geïntegreerd in de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling (EG; 1257/1999). Deze Kaderverordening schrijft de ontwikkeling van een Plattelandsontwikkelingsplan (POP) voor. Het POP Nederland (door de Commissie goedgekeurd 28/09/2000) is gebaseerd op vastgesteld rijksbeleid en op door de landsdelen opgestelde Rurale Ontwikkelingsplannen (ROP's). Het is de bedoeling dat gebiedsgericht beleid wordt opgenomen in de ROP's. Dit betekent wel een integratie van Europese, nationale en regionale beleidsdoelen.

---

<sup>8</sup> <http://www.gebiedsgerichtbeleid.nl/htdocs/agent.asp>

<sup>9</sup> <http://www.gebiedsgerichtbeleid.nl/htdocs/agent.asp>

In tegenstelling tot de tweede generatie heeft de derde generatie gebiedsgericht beleid zich ontwikkeld van ‘network governance’ als oplossingsstructuur met een open eind regeling, naar ‘network governance’ als contractmodel, waarbij sprake is van een complexe mix van regionalisering, centralisering en transnationalisering (zie Van Tatenhove, 2001). In tegenstelling tot de experimenten met regionaal maatwerk in de tweede generatie gebiedsgericht beleid staat in de derde generatie gebiedsgericht beleid de wens van de rijksoverheid centraal te komen tot ‘afrekenbaarheid’ van doelstellingen en het onder condities overlaten van de ontwikkeling en uitvoering aan lokale en regionale actoren. Een belangrijk onderdeel daarbij is het contractueel vastleggen van afspraken. Probleem daarbij is de spanning en afstemming tussen Europese, nationale en regionale wensen en verwachtingen.

#### **4.5 Gebiedsgericht beleid: grenzen en perspectieven van vormen van governance**

De institutionalisering van het gebiedsgerichte beleid in Nederland laat een ontwikkeling zien van government (eerste generatie), naar vormen van network governance (tweede en derde generatie). Zowel de tweede als de derde generatie gebiedsgericht beleid worstelt met de spanning tussen gebiedsgerichte regionalisering en gebiedsspecifieke initiatieven. Gebiedsspecifieke initiatieven zijn in gang gezet door lokale en regionale actoren, deels als een reactie op de gebiedsgerichte aanpak vanuit de overheid. Lokale processen en structuren geven vorm aan deze initiatieven en benadrukken de autonomie en eigenheid van het landelijk gebied. Een voorbeeld hiervan zijn de milieucoöperaties; samenwerkingsverbanden van agrariërs gericht op milieu-, natuur-, en/of landschapsbeheer (Van Tatenhove, 2001).

Kenmerkend voor de tweede generatie gebiedsgericht beleid in ROM-projecten, VINEX-leefbaarheidsprojecten, Waardevolle Cultuurlandschappen en Strategische Groenprojecten zijn de impliciete en expliciete pogingen van de overheid om lokale en regionale processen te beheersen en te sturen, met het oog op het integreren van milieu, ruimtelijke, landbouw en andere doelstellingen. Dit brengt een spanning met zich mee. Enerzijds tracht de overheid te sturen via gebiedsgericht beleid (de vorming van als relevant geachte coalities, het definiëren van problemen, het formuleren van de regels van het spel), anderzijds activeren lokale en regionale actoren processen van gebiedsspecifieke regionalisering. Hierbinnen staan juist de lokale en regionale probleemdefinities en oplossingsrichtingen centraal.

De derde generatie gebiedsgericht beleid is een poging de wildgroei aan vormen van gebiedsgericht beleid en financiële regelingen in te dammen, de doeltreffendheid van

beleid te verhogen door het realiseren van in toetsbare termen geformuleerde doelen en het verhogen van de effectiviteit en de efficiency van de uitvoering. Dit dient te worden gerealiseerd door de trits bestuursovereenkomst, uitvoeringsprogramma's en uitvoeringscontract.

De vraag is of deze vorm van 'network governance' als contractmodel tegemoet zal komen aan de tekortkomingen van de eerdere vormen van gebiedsgericht beleid. Gestreefd zal moeten worden naar een mix van gebiedsgerichte (Europese, nationale en provinciale wensen) en gebiedsspecifieke regionalisering, waarbij uitvoerings- of gebiedscontracten niet alleen worden beschouwd als instrument voor sturing, begeleiding en beheersing van lokale en regionale processen maar als een afsprakenkader (vergelijk Ovaa, 1999). Evaluaties van het gebiedsgerichte beleid tonen nog te vaak aan dat gebiedscontracten in de praktijk meestal slechts betrekking hebben op afspraken tussen overheden onderling (Hees *et al.*, 2002). Gebiedsgericht beleid als afsprakenkader vormt een reflectie van een gegroeide beleidspraktijk waarbinnen in overleg met lokale en regionale actoren beleid tot stand komt.

Gebiedsgericht beleid biedt kansen voor intelligent en democratisch bestuur; indien een combinatie wordt gezocht tussen vormen van 'network governance' en 'deliberative governance'. Op basis van een praktische oriëntatie, bottom-up participatie en het op deliberatieve wijze genereren van oplossing, resulterend in een gezamenlijke visie worden mogelijkheden geschapen voor het sluiten van nieuwe coalities, het formuleren van alternatieve probleemdefinities en oplossingsrichtingen, en een herformulering van de regels en normen van besluitvormings-processen. Om deze vorm van governance succesvol te laten zijn dienen een aantal belemmeringen te worden weggenomen. Allereerst dient de regiefunctie van de provincies verzekerd te zijn. Deze wordt nu bedreigd door de domeinstrijd op rijksniveau en de spanning tussen de implementatie van Europese regelgeving en innovatieve regionale ontwikkelingen. Ten tweede veronderstelt deze vorm van governance dat civil society en markt actoren de rol van contractpartijen kunnen vervullen. Ten derde dienen onderhandelingen niet gefrustreerd te worden door bestaande institutionele regels en dient de provincie bij aanvang van het project de spanning tussen gebiedsgerichte en gebiedsspecifieke probleemdefinities expliciet te maken en op basis daarvan relevante coalities te vormen.



## 5 Conclusies

Governance is een meerduidig concept. Het heeft betrekking op de groeiende verwevenheid van overheid en samenleving in een geheel van formele en informele beleidspraktijken. Deze beleidspraktijken worden op verschillende wijzen gewaardeerd. Tegelijkertijd impliceert het governanceperspectief een specifieke manier van kijken naar en begrijpen van bestuurlijke processen. Het governanceperspectief houdt zich daardoor niet alleen bezig met politieke instituties en formele vraagstukken omtrent bestuur en beleid maar verbreedt als het ware het spectrum van waaruit wetenschappers en beleidsmakers politiek-bestuurlijke processen aanschouwen en begrijpen.

Binnen veel governancebenaderingen ligt de nadruk op het probleemoplossend vermogen van beleidsprocessen, waarbij overheids- en niet-overheidsactoren in probleemgerichte contexten met elkaar samenwerken. Deze focus op effectiviteit maakt dat het legitimitetsvraagstuk aan belang inboet. De essentie van politiek wordt – indien hier geen aandacht voor bestaat – potentieel gereduceerd tot louter ‘problem-solving’. Het bovenstaande maakt duidelijk dat de governancebenadering, op verschillende beleidsterreinen, waaronder het milieubeleid, wel degelijk kansen biedt voor de ontwikkeling van eigentijdse bestuursvormen, die zowel meer democratisch zijn als in staat moeten worden geacht oplossingen dichterbij te brengen voor urgente problemen. Op basis van een praktische oriëntatie, bottum-up participatie en het op deliberatieve wijze genereren van oplossingen worden mogelijkheden geschapen voor het sluiten van nieuwe coalities, het formuleren van alternatieve probleemdefinities en oplossingsrichtingen, en een herformulering van de regels en normen van besluitvormingsprocessen. Vormen van deliberative governance zien wij als een manier om institutioneel vertrouwen op te bouwen, maar evenzeer als een manier om implementatie te verbeteren.

Het is hierbij evident dat juist de aansluiting op de bestaande formeel-democratische instituties problematisch kan zijn. Dit merken wij aan als één van de meest dringende bestuurskundige ontwerp vragen (zie ook Hajer, 2000). Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het opstellen van verantwoordingsprotocollen voor experimenten met deliberatief bestuur.

De opkomst van alternatieve politiek-bestuurlijke arrangementen betekent niet per definitie dat de traditionele politieke instituties buiten spel worden gezet. Toch tekent zich binnen governancepraktijken veelvuldig een werkwijze af waarbij het

bestuurlijke succes in het genereren van oplossingen afsteekt bij de onmacht om deze oplossingen politiek bekrachtigd te krijgen. Natuurlijk wordt de Nederlandse beleidspraktijk nog steeds bepaald door politieke instituties. Er is echter evenwel sprake van een nieuwe diversiteit aan patronen van interactie tussen overheid, markt en samenleving. Er dreigt hierbij een legitimeitsprobleem wanneer diverse uitgekristalliseerde oplossingen niet politiek bekrachtigd kunnen worden. Steeds vaker vinden traditionele instituties zich in competitie met alternatieve, ad-hoc beleidsarrangementen, vaak juist daar waar traditionele vormen van probleemoplossing en besluitvorming in gebreke zijn gebleven. Aan de ene kant is de rol van de overheid in governance arrangementen meer een variable dan een constante, tegelijkertijd betekent dit voor de overheid dat er geen vanzelfsprekende ‘natuurlijke’ adressanten van beleid zijn. Het zoeken naar oplossingen voor duurzaamheidsproblemen zal daardoor uitmonden in een voortgaande diversificatie van beleidsarrangementen en beleidspraktijken.

Die diversiteit aan bestuursvormen sluit aan bij het feit dat beleidsmakers worden geconfronteerd met het feit dat sleutelproblemen vaak grenzen van bestaande jurisdicties overstijgen. Dit werkt de opkomst van netwerksturing in de hand maar creëert tevens een legitimatie-deficiet wat een goede uitvoering belemmert. De thans populaire notie van een ‘faciliterende overheid’ wordt hier als te open gezien. Het laat meerdere keuzen open en is feitelijk toe aan meer concrete uitwerking.

Het nieuwe governance vocabulaire impliceert een verschuiving van instituties naar netwerken; van stabiele naar meer fluïde beleidsprocessen. Besluitvorming wordt gekenmerkt door horizontaal overleg tussen een verscheidenheid aan publieke en private actoren vaak ‘afkomstig’ van verschillende schaalniveaus, dit in contrast met meer hiërarchische besluitvormingsprocedures.

De governancebenadering kent wel enige beperkingen. Volgens Theodore Lowi zijn er wel degelijk grenzen aan wat door middel van overleg bereikt kan worden. Met andere woorden, de governancebenadering is niet hét oplossingsmodel voor allerlei maatschappelijke en politieke problemen. Bepaalde problemen, met name in de milieusector, zullen te fundamenteel blijken om via dit soort coöperatieve en participatieve beleidsarrangementen tot een bevredigend einde te worden gebracht. Dit vergt niet alleen het opnieuw doordenken van de vraag wie de ‘rol van regisseur’ in het milieubeleid kan en moet vervullen, maar ook hoe binnen nieuwe patronen en structuren van governance via de ‘rule of law’ de leidende beginselen van het milieubeleid kunnen worden gerealiseerd. In dit verband lijkt het raadzaam nader te onderzoeken, (a) welke problemen via governancestrategieën kunnen worden aangepakt en welke niet; en (b) welk type oplossingen governancestrategieën produceren. De governancebenadering is dan wel geen panacee, maar biedt voor verschillende beleidsdossiers zeker waardevolle aanknopingspunten.

## Literatuur

- Albrechts, L., J. van den Broeck, K. Verachtert, P. Leroy en J. van Tatenhove (1999). *Geïntegreerd Gebiedsgericht Beleid: Een methodiek*, Leuven/Nijmegen
- Albrechts, L., J. van den Broeck, K. Verachtert, P. Leroy en J. van Tatenhove (1999). *Geïntegreerd Gebiedsgericht Beleid: Een methodiek. Bijlage: ex post evaluaties. Een evaluatie van zes bestaande projecten als opstap naar een methodiek voor GGB* Leuven/Nijmegen
- Arts, B., M. Noortmann and B. Reinalda (eds.) (2001). *Non-State Actors in International Relations*, Aldershot: Ashgate
- Driessen, P.P.J. en M.C. Groenenberg (1998). *Monitoring van gebiedsgericht milieubeleid; een analyse op provinciaal niveau*, Bilthoven: RIVM, rapport 251701034
- Driessen, P.P.J., H.J.M. Goverde en J.P.M. van Tatenhove (2000). Vernieuwing van het platteland, in P.P.J. Driessen en P. Glasbergen red., *Milieu, samenleving en beleid*, Den Haag: Elsevier, pp. 377-398
- Europese Commissie (2000). *Witboek over Voedselveiligheid* Brussel, 12.1.2000 COM
- Frouws, J. en J. van Tatenhove (2001). Regional Development and the Innovation of Governance, in: Karl Bruckmeier (eds.), *Innovating Rural Evaluation. Social Sciences in the Interdisciplinary Evaluation of Rural Development*, Berlin: INFIS, pp.129-139
- Fung, A. en E. O. Wright (2001). Deepening Democracy: innovations in empowered participatory governance, in *Politics & Society* 29 (1) pp. 5-41.
- Glasbergen, P. en P.P.J. Driessen (1993). *Evaluatie van het ROM-gebiedenbeleid*, Publikatiereeks gebiedsgericht beleid. Den Haag: VROM
- Goverde, H., et al. (1997). *Bestuurlijke evaluatie Strategische Groenprojecten Natuurontwikkeling*, IBN-rapport 269, Wageningen: IBN-DLO
- Haas, E. (1990). *Saving the Mediteranean*, New York: Colombia UP
- Hajer, M. A. (2000). *Politiek als vormgeving*. Amsterdam: Vossius AUP
- Hajer, M. A. en D. Laws (2003). *Food for Thought: Organizing Deliberative Governance*, paper presented at ECPR Joint Sessions, Edinburgh, 28<sup>th</sup> March – 2<sup>nd</sup> April 2003
- Hajer, M. A. en H. Wagenaar (eds.) (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hecló, H. (1978). Issue networks and the executive establishment, in King, A. (ed.) *The New American Political System* Washington D.C.: American Enterprise Institute
- Hecló, H. en A. Wildavsky (1974). *The Private Government of Public Money* London: Macmillan
- Hees, E.M., R. de Bruin, D.W. Bruil en J.A. Bleumink (2002). *Tussen Recht en Ruil. Gebiedscontracten in Brabant*, CLM 522-2002, Utrecht: CLM
- Hooghe, L. en G. Marks (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham: Rowman & Littlefiels Publishers

- Jachtenfuchs, M. (2001). The Governance Approach to European Integration, in: *Journal of Common market Studies* 39 (2) pp. 245-64
- Jordan, A. (2001). The European Union: an evolving system of multi-level governance ... or government?, in: *Policy & Politics* 29 (2) pp. 193-208
- Kenis, P. en V. Schneider (1991). Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox, in B. Marin and R. Mayntz *Policy networks, empirical evidence and theoretical consideration*, Frankfurt am Main and Colorado, pp. 25-59.
- Kersbergen, C. van, en F. van Waarden (2001). *Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability* Den Haag: NWO
- Kickert, W. J. M., E. H. Klijn *et al.* (eds.) (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, London: SAGE.
- Kohler-Koch, B. en R. Eising (eds.) (1999). *The Transformation of Governance in the European Union*, London and New York: Routledge/ECPR Studies in European Political Science
- Kooiman, J. (ed.) (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London: Sage
- Kooiman, J. (2000). Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction, in Jon Pierre (ed.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 138-164
- Leroy, P. (1993). Geïntegreerd gebiedsgericht milieubeleid; gestuurde maatschappelijke mobilisatie ten behoeve van het milieu?, in J.M. Mastop *et al.*, *Gebiedsgericht milieubeleid belicht; beschouwingen over de gebiedsgerichte benadering in het milieubeleid*, Publicatiereeks Gebiedsgericht Beleid, nr. 8 VROM: Den Haag, pp. 11-32
- Mayntz, R. (1999). Nieuwe uitdagingen voor de governance theory, in *Beleid en Maatschappij* 26 (1) pp. 2-12
- NovioConsult (1998). *Eindrapportage evaluatie ROM-aanpak*, Nijmegen: NovioConsult
- Offe, C. (1996). *Modernity and the State*, Cambridge: Polity Press
- Oosterveer, P. (2002). Reinventing Risk Politics: Reflexive Modernity and the European BSE Crisis, in *Journal of Environmental Policy & Planning* 4 pp. 215-229
- Ovaa, B.P.S.A. (1999). *Gebiedscontracten. Een nieuwe kijk op sturing van regionaal landgebruik en waterbeheer. Rapport 91*, Wageningen: LUW sectie Waterhuishouding
- Pestman, P. en J. van Tatenhove (1998). Reflexieve beleidsvoering voor milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur: Nieuwe initiatieven nader beschouwd. *Beleidswetenschap* 12 (3) pp. 254-272
- Pierre, J. en B. Guy Peters (2000). *Governance, Politics, and the State* Basingstoke (etc.): Macmillan
- Raad voor het Landelijk Gebied (2000). *LNV tussen Europa en de regio: de nieuwe opgaven*, Amersfoort: RLG
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and Public Administration, in J. Pierre *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press
- Rosenau, J. N. en E. Czempiel (eds.) (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press

- Tatenhove, J. van (1993). *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*, Wageningen: Pudoc
- Tatenhove, J. van, en P. Leroy (1995). Beleidsnetwerken: een kritische analyse, in *Beleidswetenschap* 9 (2) pp.128-145
- Tatenhove, J. van (1996). De regio als beleidsarena, in *Sociologische Gids* XLIII (1) pp. 46-59
- Tatenhove, J. van, B. Arts en P. Leroy (eds.) (2000). *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*, Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers
- Tatenhove, J. van (2001). De meervoudige groene ruimte. In: H. de Haan, A.P.J. Mol en G. Spaargaren (eds.), *Het precaire evenwicht tussen distantie en betrokkenheid*, Wageningen
- Tatenhove, J. van en D. Liefferink (2003). *The Dynamics of MLG in the European Union: the Interplay of Front stage and Backstage Politics*, under review