

# Transgovernance

Duurzame ontwikkeling in een kennisdemocratie

**Roel in 't Veld**

**Rede**

in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van Unesco  
hoogleraar Governance and Sustainability op 7 februari 2014

# Transgovernance

## Duurzame ontwikkeling in een kennisdemocratie

© Roel in 't Veld, 2014  
ISBN: 978-94-6167-182-0

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier.

# Inleiding

Mijnheer de rector magnificus, dames en heren,

## **Probleemstelling**

Vandaag aanvaard ik het ambt van hoogleraar Governance and Sustainability aan deze universiteit. Mijn betoog behelst een overzicht van mijn inzichten in de vormgeving van duurzame ontwikkeling. Deze vormgeving vindt onder meer plaats met behulp van arrangementen die maatschappelijke besluitvorming mogelijk maken. Governance definieer ik als een verzameling normatieve inzichten omtrent het organiseren van beïnvloeding, sturing, en machtsuitoefening in menselijke samenlevingen. Naar mijn opvatting is de kern hiervan de vormgeving van checks and balances, die tirannie verhinderen. Zo bepaald is de term good governance een pleonasme.

Duurzame ontwikkeling is de verwezenlijking van het waarachtige, het schone en het goede. De breedte van beide begrippen is gevaarlijk, omdat slijtage van betekenis voortdurend dreigt met nietszeggendheid als resultaat. Toch verdedig ik die breedte.

De fase van ontwikkeling waarin onze samenleving verkeert typeer ik als kennisdemocratie. Doel van mijn betoog is dus het presenteren van enige inzichten in de wenselijke vormgeving van governance van duurzame ontwikkeling binnen een kennisdemocratie. Governance en duurzame ontwikkeling zijn beide normatieve begrippen, maar kennisdemocratie is vooral een empirische notie, zij het dat zij berust op een selectie van het blikveld die natuurlijk wel normatief is. Deze stapeling van normativiteit gaat ons nog bezighouden.

Ik gebruik voor dit betoog de titel Transgovernance, een woord dat wij verzonnen tijdens een omvangrijk studieproject in 2010-2011 over het zelfde onderwerp op het Institute for Advanced Sustainability Studies in Potsdam. In het voorwoord bij het boek onder dezelfde titel, dat in 2013 als resultaat van het project verscheen, merkt de directeur van dit instituut Klaus Toepfer, tevens de architect van de Duitse Energiewende, het volgende op: “ Do we make sense of what we witness in the reality of life or is it just happening to us? Will it be possible to transform the wealth of knowledge available into actions and will we be able to take full advantage of the breath of engaged citizens? ..... At the same time: What can we learn from the puzzling fact that some twenty years of sustainability governance – the overreaching frame for our considerations- have not led us very far, to say it politely? Should we consider slowing down our actions and reactions and taking time in order to move forward more effectively?

Are we aware of the recommendation formulated by the Spanish philosopher Balthasar Gracian in the sixteenth century: “the most difficult part in running is to stand still”. Are we running too fast whilst not sufficiently questioning the direction in which we are running”. (Meuleman,2013)

Reflectie omtrent ontwikkeling, dus omtrent dynamiek, dat is precies waarover ik wil spreken.

De verklaring van verandering is immers een noodzakelijke voorwaarde voor redeneringen over wat wenselijk is. Eerder onderzocht ik de levenscyclus van beleidssystemen en formuleerde de “wet” van de afnemende effectiviteit en de “wet” van de beleidsaccumulatie die samen de ondergang inluiden van elke vorm van beleid die onvoldoende is geïnternaliseerd. Vanuit geleidelijke relativisering van de maakbaarheidsconcepten die in het brein van de planner en de beleidsmaker domineren, ging ik mij toeleggen op analyse van handelen in onzekerheid, onvoorspelbaarheid en sociale complexiteit, zoals de omgang met wicked problems en trajectmanagement. Nog later fascineerde mij de vraag hoe veranderingen op macro-, meso- en micro-niveau in samenlevingen zich tot elkaar verhouden. De transitietheorie zoals door Grin en Rotmans ontworpen (Grin e.a.2010) verschafte weliswaar indicaties aangaande relaties tussen niche, regime en landschap maar bleef dienaangaande toch vaag. Naar dergelijke regelmatigheden ben ik ook in de onderhavige problematiek op zoek. Deze zouden ons immers in staat stellen verstandiger te handelen.

Het is tenslotte wellicht ook nuttig in de aanvang van mijn betoog op te merken dat mijn gevorderde leeftijd van enig belang is: omdat mijn persoonlijk toekomst beperkt van duur is, kan ik zonder veel eigen belang over de toekomst spreken. In de wereldliteratuur zijn de zieners oud en blind: oud vanwege de reden die ik noemde, blind omdat ze dan niet worden afgeleid door de waan van de dag. U begrijpt het: een onbeholpen poging tot marketing.

### Opbouw betoog

Ik zal de centrale begrippen governance, duurzame ontwikkeling en kennisdemocratie nader toelichten in hun onderlinge verbondenheid. Daarbij leun ik zwaar op eigen eerder werk, maar ik leg U tevens enige recente inzichten voor. Als casus zal ik het in 2012 en 2013 onder mijn leiding gerealiseerde programma tot vergroting van het strategisch vermogen van bestuur en organisatie van Haarlemmermeer gebruiken waarvan een scenariostudie

omtrent duurzame ontwikkeling van deze gemeente deel uitmaakte. (Randloos Duurzaam 2013).

Daarbij zal ik enige malen stilstaan bij de aard van mijn eigen redenering, omdat dit een goede illustratie is van mijn werkwijze en aanbevelingen. Deze laatste vormen het slotstuk van mijn beschouwing waarna ik enige voorgenomen activiteiten zal formuleren.

# Duurzame ontwikkeling

Wij nemen onze wereld waar door de sluiers van normatieve perspectieven die onze overtuigingen vormen, en ons inspireren. Daartoe behoort de idee van menselijk rentmeesterschap voor natuur en andere omgevingen, maar ook de Verlichtingsidee van de mens als master of the universe, met het toekomstbeeld van een door Rede en Kennis geregeerde wereld. De technologische ontwikkeling heeft geleid tot de mogelijkheid van onomkeerbare beïnvloeding door mensenhand van toekomsten, waarvan tenminste sommige rampzalig geacht. Crutzens naamgeving van onze tijd als Anthropocene is veelzeggend.

Het streven naar duurzame ontwikkeling is overal te horen. Het concept is breed en vaag. De vaagheid van het concept heeft een Januskop. Het is een verbindend, verenigend concept genoemd omdat de vaagheid ervan gemakkelijk leidt tot een consensus die later is te benutten. Vaagheid is dan een positieve bijdrage als het actie uitlokt en bevordert. Aan de andere kant, als duurzame ontwikkeling alles is, is het misschien (vrij naar Wildavsky) ook wel niets..... Hoewel – of misschien omdat – het concept vaag is, neemt het een voorname plaats op politieke agenda's en in dialogen in.

Het morele beginsel dat het concept schraagt heet het voorzorgsbeginsel. Dit beginsel behelst het voorschrift dat geen handeling moreel is te rechtvaardigen die de kansen van toekomstige generaties beperkt ten opzichte van de kansen voor de huidige generaties. Onomkeerbare vernietiging van biodiversiteit is op grond van dit beginsel bijvoorbeeld ongeoorloofd, evenals de vernietiging van cultureel erfgoed. Het beginsel strekt zich in zijn werking uit tot alle relevante aspecten van menselijk leven, dus niet alleen het ecologische. Daarmee omvat het duurzaamheidsbegrip tevens de economische en sociale dimensie van het bestaan. Het streven naar duurzame ontwikkeling behelst dan de verzoening van drie partiële imperatieven: het ecologische imperatief om de bio-fysische dragende capaciteit van de planeet te respecteren, het economische imperatief om een adequate materiële levensstandaard te verzekeren en het sociale imperatief om in sociale structuren – inclusief stelsels van bestuur- te voorzien die op passende wijze de waarden die mensen willen leven tot uitdrukking brengen en ondersteunen.

Het verzoenende meerdimensionale karakter van het duurzaamheidsconcept leidt tot specifieke vragen aangaande veranderingen die tot verbetering in twee dimensies leiden maar tot verslechtering in de derde. Wij beschikken niet over een geobjectiveerde maatstok over de grenzen van een dimensie heen die oordeelsvorming over voornoemd type van verandering ondersteunt. Het ontbreken van zo'n maatstok is daarom ernstig, omdat we daardoor onmachtig

zijn om criteria te ontwikkelen voor de keuze tussen complexe beleidsopties. Ook instrumenten als maatschappelijke kosten-baten-analyse helpen hier niet omdat de effecten op het niveau van een samenleving als geheel zo complex zijn dat ze zich niet lenen voor monetarisering (De Zeeuw e.a. 2008). Het blijft daarom nodig om dergelijke keuzen te bespreken in vitale politieke dialoog waarbinnen de beslissers zelf hun afwegingen tussen de dimensies verwoorden. Handelingsperspectieven van politici spelen zich eveneens af in deze meerdimensionale ruimte dus dit rechtvaardigt de breedte van het duurzaamheidsbegrip.

Duurzame ontwikkeling, dus een containerbegrip, in enkelvoud geformuleerd, herbergt holistische gezichtspunten. De supporters hiervan spreken veelal over *het* Klimaat, *het* Systeem Aarde, enzovoorts. Zulke constructen agenderen global challenges, wereldwijde uitdagingen die dus optimaal gecoördineerd tegemoet zijn te treden. Zo leidt de normatieve constructie van de problematiek, de specifieke vorm van framing, al snel naar een even specifieke argumentatie ten gunste van een bepaalde governance. Mensen ervaren echter niet **het** klimaat, maar klimaat in de buurt. Zij lossen lokaal hun vraagstukken op. Bij beschouwing van governance dienen mijns inziens dus beide gezichtspunten aan de orde te zijn. De framing zelf dient dus ook voorwerp van kritische aandacht te zijn.

In gesprekken over duurzame ontwikkeling is steeds aan de orde, dat mensen oordelen in een lokale situatie op grond van specifieke ervaringen en waarden, terwijl zij worden beïnvloed door van buiten komende ontwikkelingen waarop zij geen directe invloed kunnen uitoefenen. Ten opzichte van deze van buiten komende invloed is beleid gericht op adaptatie, terwijl de eigen strevingen zijn gericht op doelrealisatie dus tevens op mitigatie van wat wel beïnvloedbaar is. De wereld van de wil waartoe de politiek behoort is van nature gericht op het laatste, maar ziet zich in redelijkheid vaak mede gedwongen tot het eerste. Veel beleid dat pretendeert te zijn gericht op duurzame ontwikkeling bewijst lippendienst aan het brede ontwikkelingsbegrip maar beperkt zich de facto tot de ecologische dimensie. Deze reductie wekt dan vervolgens de woede bij beslissers die de overige dimensies van groot belang achten. Daarom sluit een breed begrip duurzame ontwikkeling ook beter aan bij de aard van politiek.

Het voorzorgsbeginsel kent een aantal complicaties met betrekking tot cultuur. Specifieke aandacht is gewenst voor culturele diversiteit als onderdeel van het duurzaamheidsbegrip. Cultuur is de voortbrenging van betekenis, zingeving, die gerelateerd zijn aan waarden. Waarden betreffen het schone, het goede en het ware. Mensen leven waarden, brengen deze tot uitdrukking in gedrag. Zonder waarden geen cultuur. In een zekere normatieve oriëntatie ervaren we culturele variëteit als rijkdom. Onze basishouding tegenover culturele variëteit is kritischer dan tegenover biodiversiteit. Een samenleving heeft een zekere mate van cohesie nodig, die wordt voortgebracht als een morele, en daarbinnen een juridische, orde, gebaseerd op basale waarden. Wij geloven niet dat iedere waardeoriëntatie gelijkwaardig is: in sociaal opzicht is diversiteit altijd de bedgenoot van ongelijkheid (Van Londen en De Ruijter 2011). Waarden leiden tot normen die de verwezenlijking van sommige waarden verbieden. Er is dus sprake van waardenconflicten. De universaliteitspretentie van onze waarden (mijn waarden zijn de beste die er zijn want zo niet, dan zou ik toch andere hebben) houdt een streven naar hegemonie in zich besloten. Het vergt een fundamentele omslag naar een andere waardenstructuur voordat dit vraagstuk is te behandelen. Tot dan moeten we het doen met vage begrippen als tolerantie, autonomie en onverschilligheid om uitzonderingen op hegemonie te begrijpen (in 't Veld 2010). In eerder werk suggereert De Ruijter dat compatibiliteit een kernterm zou kunnen zijn om aanvaardbare verhoudingen binnen culturele variëteit te construeren (De Ruijter 1995).

# Kennisdemocratie

Democratie is een ijzersterk merk. In de loop van de twee meest recente eeuwen vestigde zich in ons soort samenlevingen de representatieve democratie als dominante organisatievorm van de nationale staat. Vanaf de voorbereiding van mijn dissertatie (In 't Veld 1975) heb ik mij met problematiek daarbinnen beziggehouden. Aanvankelijk stond de vraag naar de gewenste structuur van collectieve besluitvorming daarin centraal. Later trok vooral de recente ontwikkeling mijn aandacht waarover ik in 2010 *Kennisdemocratie, opkomend stormtij* publiceerde, later voortgezet in *Knowledge Democracy* (2010) en *Transgovernance* (2012, 2013). Daarin is de aandacht gericht op de ontwikkeling van een specifieke driehoek van relaties, die tussen politiek, media en wetenschap.

De representatieve parlementaire democratie kreeg na de tweede wereldoorlog nieuwe impulsen toen relatieve consensus omtrent de wenselijkheid van een verzorgingsstaat ontstond.

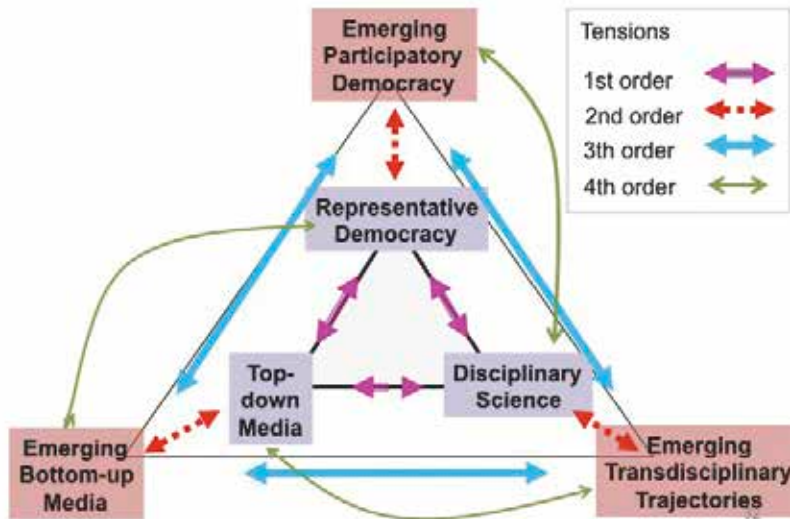
De recente daling van legitimiteit en wellicht ook effectiviteit van representatieve parlementaire democratie is door veel auteurs met klem geconstateerd (Castells 1996, 2009, Dahrendorf 2002, Bovens passim), waarbij de opkomst van mediapolitiek als structurele verstrengeling, wederzijdse afhankelijkheid een voorname plaats inneemt. De politicus is afhankelijk van de media om de kiezer te bereiken, terwijl de media deels afhankelijk zijn van de politicus in hun honger naar nieuws.

Op drie te onderscheiden niveaus voltrokken zich in de afgelopen halve eeuw veranderingen: de individuele kiezer verloor een stabiel ideologisch fundament, raakte normatief unieker en gefragmenteerder en daardoor niet meer in algemene zin te representeren, de politieke partij ontwikkelde zich tot marketeer waarbij de inhoud van het programma instrumenteel is in het streven naar maximale kiezerssteun, en op het niveau van de samenleving als geheel ontstonden daardoor aanzienlijke volatiliteit, en personalisering van de politiek, omdat media beter kunnen omgaan met persoonlijkheden dan met programma's.

## Knowledge democracy: Turbulence and unpredictability

(Roel in 't Veld, 2010)

Tensions between old and new forms of politics, science and media



Kennisdemocratie in mijn definitie duidt daarbij op de nog recenter dan de voorafgaande ontwikkeling toenemende intensiteit van de verstrengeling tussen politiek, media en wetenschap. De ontwikkeling van elk van de drie hoekpunten in deze driehoek is op zichzelf al opmerkenswaard, waarbij de ontwikkeling van binnen naar buiten plaats vindt, maar zonder dat de eerdere gedaante verloren gaat.

### Spanningen binnen de hoekpunten

In de politiek ontstaan naast representatieve democratie uiteenlopende elementen van participatieve democratie met onderlinge spanningen.

In het ideaaltipe van de participatieve democratie speelt zelfbestuur een belangrijkere rol en is bij het openbaar bestuur ieder van de leden van de samenleving betrokken. De invulling vereist actief burgerschap, terwijl in het model van de representatieve democratie op individueel niveau de functie van kiezer volstaat. Het participatieve model geeft meer ruimte aan interne samenwerking van groepen, zoals bij gedecentraliseerde productie van energie, maar ook aan tal van vormen van samenwerking tussen groepen. Ook krijgen organisaties buiten de overheid en burgers directe zeggenschap over beleidsvorming, en kun-

nen zij bovendien hun eigen initiatieven voor collectieve voorzieningen verwezenlijken. Deze methode kent hele andere karakteristieken dan het representatieve model. Zo is een vitale politieke gemeenschap nodig, passen horizontale verhoudingen veel beter dan verticale gezagsstructuren, is er politieke participatie door inwoners en ondernemers, is er ruimte voor kritische beïnvloeding door pressiegroepen. Sleutelbegrip in het model is verbinding die vorm krijgt door de aanwezigheid van een responsieve of in ieder geval niet hinderende overheid en vertrouwen tussen initiatiefnemers.

Terwijl representatie de democratie op vele fronten helpt, bijvoorbeeld om efficiënt te kunnen werken, maar ook om grootschalige collectieve goederen te produceren, en bovendien de burger als graaier in toom te houden, is participatie nodig voor onderhoud aan de democratische structuur. Al eerder is duidelijk geworden dat het niet eenvoudig is een model te ontwikkelen waarbij beide typen van democratie optimaal in elkaar grijpen. De systemen verschillen zo sterk van elkaar, dat het logischerwijs complex is om dergelijke systemen in een aanvaardbare verhouding tot elkaar te brengen. Er lijken zich telkens twee groepen af te tekenen die zich ofwel met representatie of wel met participatie vereenzelvigen, als waren het twee ideologieën. Helaas leidt dit tot de representatiereflex versus participatiereflex en deze hang naar uitersten blokkeert de dialoog op elk niveau. Om tot een goede uitvoering te komen en recht te doen aan beide systemen gaat het er om **dilemma's te signaleren** en te benoemen en daar een passende manier bij te zoeken vanuit de kennis van beide systemen. Boeiend is het probleem hoe representatieve democratie en participatieve democratie zo in elkaar te weven dat beide tot hun recht komen. Het gaat dan om volgorde, maar ook om de wijze van vormgeving van participatieve democratie.

Een eerste aspect daarvan betreft de volgorde waarin representatie en participatie hun invloed uitoefenen. Sommigen menen dat een bevredigende verhouding zou ontstaan in de erkenning van 1) het primaat dan wel 2) het 'ultimaat' van de representatieve organen. Dit ultimaat houdt in dat de representatieve organen na de participatie natuurlijkerwijze het laatste woord hebben. Elk van beide lijkt ons onlogisch en ongewenst. Het ultimaat beledigt het voorafgaande proces en het primaat slaat het daaropvolgende proces dood, doordat betrokkenheid die nodig is voor de uitvoering veronachtzaamd is. Liever zouden wij de representatieve organen het eerste woord gunnen, en vervolgens het participatieve proces laten plaatsvinden met eventueel daarna nog een toets door de eerstgenoemde organen.



Daarvoor zou dan nodig zijn dat de officiële overheidsorganen hun inbreng leveren op relevante tijdstippen, over relevante aspecten en dat zij vervolgens de uitkomsten van processen respecteren. Concreet zou dit kunnen betekenen dat bij de aanvang van grote exercities de overheidsorganen formuleren onder welke randvoorwaarden zij oplossingen zouden aanvaarden en welke procesvereisten zij geëerbiedigd willen zien. Bij randvoorwaarden kan men denken aan budgettaire condities of de inpassing in een groter geheel. Onder procesvereisten is onder meer te verstaan de aanwijzing welke actoren in ieder geval aan bod zouden moeten komen. Binnen het hierdoor gevormde kader zou de procesvoering vervolgens een aanvang kunnen nemen en aan het eind zouden de officiële organen zich dan aansluitend moeten bezighouden met de vraag of de randvoorwaarden gerespecteerd zijn en of aan de procesvereisten is voldaan, maar ook uitsluitend daarmee.

Bij een bevestigend antwoord op beide vragen is het besluitvormingsproces dan compleet.

Zodoende kan een ontwikkeling op gang komen waarin de representatieve democratie de beoordelaar is van de vraag of het resultaat van participatieve democratie in de vorm van een initiatief, een voorstel, een plan wel of geen overwegende negatieve externe effecten met zich brengt, en overigens vooral ruimte schept voor participatie.

Opmerkenswaard is, dat veel vormen van participatieve democratie niet vertrekken vanuit het statelijke, maar in de loop van hun Werdegang de staat ontmoeten. Zodoende leidt de ontwikkeling van participatieve democratie ook tot een gedeeltelijke ontvlechting van democratie en staat. Naar zijn aard is de democratische ervaring van groepen mensen die weloverwogen hun eigen belang collectief behartigen met inachtneming van hun waarden ook los van het geweldsmonopolie, dat de staat uniek maakt, te beschouwen.

De opkomst van participatieve democratie noodzaakt de representatieve tot herschikking van haar functionaliteit.

In de media bestaan naast de klassieke corporate media (Castells, 2009) oftewel top-down media, nu ook social media, oftewel bottom-up media, met een totaal andere business case en een andere logica, en eveneens met onderlinge spanningen tussen beide. Social media stellen individuen in staat tot prosumerschap: een individuele deelnemer kan consumeren maar ook zelf een filmpje vervaardigen waardoor hij in een enkel geval na twee dagen wereldberoemd is.

Social media kennen veelal geen redactie in de betekenis van een functie die kwalitatief onderscheid aanbrengt tussen uiteenlopende soorten van informatie. Op de achtergrond van de social media figureren ondernemingen die de beschikbaar komende informatie omtrent gedrag van prosumers verhandelen. Gegeven de karakteristieken van social media zien de klassieke media zich gedwongen hun functionaliteiten te heroverwegen. De razendsnelle ontwikkeling compliceert reflectie en sluit voorspelbaarheid uit.

Bij het hoekpunt wetenschap sta ik iets langer stil. Overwegend heeft in de wetenschap in de afgelopen eeuwen een specialisatieproces plaats gevonden in de richting van afzonderlijke disciplines met afzonderlijke kenobjecten en methodologieën. Onbedoeld effect was toenemende wederzijdse onverstaanbaarheid tussen uiteenlopende disciplines. Dat leidde daar waar kennis in het ontwerp van handelingsperspectieven een rol moest spelen tot complicaties. Immers, kan een discipline zich beperken tot een – in het kenobject verankerd – aspect van de werkelijkheid, de handelende politicus opereert in de wereld, en is integraal voor alle gevolgen verantwoordelijk. Dus nog afgezien van de vraag of de beleidsmaker en/of politicus begrijpen wat de wetenschapper vertelt, bestaat het probleem van het bijeenvoegen van disciplinaire kennis uit verschillende bronnen ter wille van het ontwerp van een redelijk handelingsperspectief. Daarom ontwikkelt zich naast de klassieke vormen van disciplinaire research (*normal science* volgens Ravetz, 2005) nu ook transdisciplinariteit (*post-normal science*), ook vol van spanningen op institutioneel en methodologisch vlak. Daarin is het kernbegrip: bijdragen aan ontwerp, en wel van een handelingsperspectief. Dit vereist de vormgeving van processen van argumentatie en communicatie, waarin de kennisdragers bereid zijn bij te dragen aan de ontwerpvraag en de beleidsmakers bereid zijn hun drijfveren, waarden en passie, voortdurend te expliciteren. Het is aan twijfel onderhevig of de term onderzoek hier wel op zijn plaats is. Principes als het zoeken in de richting van robuuste handelingsperspectieven, meer dan naar waarheid, het mobiliseren van alle relevante gezichtspunten, inclusief lekenkennis en citizen's science, het vormgeven van open en toegankelijke processen zijn belangrijk, maar vooral toch de houding die hoort bij het opereren buiten de eigen comfort zone.

Auteurs als Jasanoff pleiten voor brugfuncties om tolkenwerk te verrichten in de vorm van onafhankelijke boundary spanners. Het komt mij dringender voor om aandacht te schenken aan de architectuur van bevredigende processen, en aan verdieping van het inzicht in de verhouding tussen de uiteenlopende cognitieve

structuren. Zo hanteren beleidsmakers reeds lang zogenaamde beleidstheorieën waarin inzichten uit disciplines al in gestolde vorm zijn geamalgameerd met normatieve gezichtspunten aangaande een beleidsveld. Veel onderwijsbeleid is bijvoorbeeld gebaseerd op een beleidstheorie waarin onderwijs als investering in menselijk kapitaal is gekarakteriseerd, en zodoende is een deel van de economische theorie verpakt in redeneringen die dienen als grondslag voor beleid. Dat zowel de desbetreffende theorie als deze eenzijdige framing van onderwijs hoogst discutabel zijn, is vervolgens geen onderwerp van reflectie meer. Beleidstheorieën worden opgevolgd door andere, maar de uitwerkingen van de vorige in de vorm van regelingen, bekostigingssystemen en procedures blijven vaak als zwerfvuil achter

Beide gedaanten van intellectuele activiteit, disciplinaire wetenschapsbeoefening en transdisciplinariteit, zijn onontbeerlijk, en ze zijn waarlijk complementair. Tussen beide bestaan echter verschillen in doelstelling, oriëntatie, houding en methoden, die gemakkelijk tot spanningen kunnen leiden waar ze elkaar ontmoeten. Dat is het geval in de figuur van *Zwei Seelen in einer Brust*, op individueel of departementsniveau, maar ook institutioneel, in het bijzonder binnen de universiteit. De universiteit die gebaseerd is op het gedachtegoed van Von Humboldt is afgekeerd van de wereld ter wille van de zuiverheid van kennisverwerving. De Napoleontische universiteit is overwegend aan onderwijs gewijd. Maar de aanwezigheid van kennisdemocratie vereist een gemengde universitaire gedaante die in de Amerikaanse universiteit verankerd is, waarin dienstbaarheid aan de problematiek van de samenleving mede doelstelling is. Universitair bestuur betreft dan voor een belangrijk deel de omgang met voornoemde spanningen. Bewustzijn daarvan is een noodzakelijke maar helaas niet voldoende voor waarde voor legitiem bestuur van een kennisinstelling.

### **Spanningen tussen de hoekpunten**

In ieder hoekpunt zijn concurrentie en complementariteit simultaan aanwezig. Maar niet alleen binnen de hoekpunten van politiek, media en wetenschap, maar vooral ook in de verhouding daartussen treden veranderingen op, onder invloed van indringende technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. De veelheid van deze relaties vergroot in aanzienlijke mate de complexiteit van het functioneren van de kennisdemocratie: overheidsbeleid is vaak in resultaten van kennisvorming gefundeerd maar op een ingewikkelde manier. Het hoogtepunt van het mediapolitieke gebeuren is de

hype. De hype bestaat vaak uit de creatie van helden en/of schurken. Het is licht ontvullend vast te stellen dat de productie van schandalen verloopt via vaste patronen in interactie tussen media en politiek. De wetenschap verwerft aanzien via media, en beïnvloedt de politiek langs dezelfde weg.

Konden we bijvoorbeeld eerder vaststellen dat verstrengeling tussen klassieke media en politici begrijpelijk was omdat politici alleen via de media met de kiezer konden communiceren, internet en twitter stellen in staat tot directe communicatie tussen politicus en burger. Daardoor vermindert voor de politicus diens afhankelijkheid van de klassieke media.

Was er in het verleden ruimte en tijd om in het vaktijdschrift de reikwijdte van de disciplinaire waarheidsclaim zorgvuldig te begrenzen, de mediatisering van de wetenschap laat in een beleidsadvies van dertig seconden op prime time nieuws iedere nuance verdwijnen en vaak alarmisme op de voorgrond treden. Waarna het vertrouwen in de wetenschap daalt na het op korte termijn uitblijven van de voorspelde ramp. Zie het klimaatdebat. De inbreng van wetenschappers in de media laat zich verdedigen met een beroep op de verantwoordelijkheid van de intellectueel. Maar het is wel de vraag of expertise in een wetenschappelijke discipline het vermoeden rechtvaardigt dat de expert ook een meer dan gemiddeld gefundeerd inzicht heeft in maatschappelijke problematiek. Nog afgezien van de vele onbedoelde effecten van alarmisme.

Tallose andere verschuivingen in de driehoeksrelaties treden eveneens op. De actoren binnen deze relaties zijn zich dikwijls nauwelijks bewust van de afhankelijkheidsrelaties waarbinnen zij functioneren: de wetenschapper waant zich de onafhankelijke analist, terwijl hij voortdurend wordt gebruikt door anderen, de journalist meent dat hij de waarnemer, boodschapper en onthuller is, terwijl zijn bazen de inhoud van zijn werk beoordelen op economische waarde in de overlevingsstrijd tussen media, de politicus denkt zelfstandig te besturen, terwijl hij aangestuurd wordt door media en wetenschap.

De emergente ontwikkelingen vanuit ieder van de hoekpunten leveren dus spanningen op met de eerder dominante institutionele arrangementen maar ook aanvullende opties voor gedrag en arrangementen op, participatieve democratie, transdisciplinariteit en prosumerschap, en de consequenties van hun onderlinge combinaties zijn nog nauwelijks te overzien, maar wel te exploreren.

# Governance nader beschouwd

Kennisdemocratie is mede een product van governance. Wij vragen ons hier af welke nieuwe overwegingen vanuit dit vertrekpunt gelden en hoe deze zijn te specificeren ten aanzien van duurzame ontwikkeling.

Governance krijgt gestalte in samenlevingen die meer dan in het verleden zijn gekenmerkt door reflexiviteit en second modernity en dientengevolge door onvoorspelbaarheid en dus onzekerheid aangaande toekomsten.

Sociale systemen zijn reflexief. Dat wil zeggen dat ze leren uit ervaring, maar ook door kennismening van de kennis die over hen is verzameld. Leren betekent dat toekomstig handelen er anders zal uit zien dan tevoren. En wel op een wijze die niet is te voorspellen door een waarnemer van buiten. Principiële onvoorspelbaarheid is dus het gevolg van reflexiviteit.

De diepgang van de reflectie is onbepaald: zij kan leiden tot verandering van gedrag, maar ook van waarden, van identiteit; zij kan betrekking hebben op nut, maar ook op institutionele arrangementen. Reflexiviteit heeft vergaande consequenties voor het karakter van kennis – kennis dan verstaan als een verzameling regelmatigheden- over sociale systemen omdat haar implicatie is dat al deze kennis vluchtig is. Sociale systemen gebruiken immers ook alle over hen verzamelde kennis om te leren. Gedrag dat de regelmatigheid ontkent kan het gevolg zijn.

De vernietiging door reflexiviteit van in kennis opgeslagen regelmatigheden is ook te beschouwen als de triomf van menselijke vrijheid. Om een en ander met een voorbeeld te illustreren: de werkelijkheid heeft zich niet ontwikkeld overeenkomstig de denkbeelden van Karl Marx. Velen hebben hierin het bewijs voor het gebrekkige karakter van zijn theorie gezien, maar het lijkt tenminste even waarschijnlijk dat reflectie ertoe heeft geleid dat de uitbuiting van arbeiders geleidelijk afnam, zodat de revolutie in onze streken niet plaats vond.

Het vorenstaande heeft ook aanzienlijke consequenties voor die vormen van evidence based beleid die rusten op kennis over sociale systemen.

Behoedzaamheid aangaande de vraag of de gebruikte kennis nog wel relevant is blijkt steeds op haar plaats. Dezelfde behoedzaamheid dient tevens voort te vloeien uit de constatering dat veel van de gepresenteerde evidence berust op monodisciplinaire inzichten dus slechts een klein deel van de voor bevredigend beleid noodzakelijke bouwstenen bevat. Ook beleidstheorieën die op dergelijke kennis rusten zijn dus slechts tijdelijk bruikbaar.

Terzijde zij opgemerkt dat de reikwijdte van de beschouwing hier is beperkt tot sociale systemen maar dat het natuurlijk de vraag is of lerend computers geen reflexieve technische systemen voortbrengen, waardoor het verschil tussen beide categorieën afneemt.

Voor governance van reflexieve systemen geldt dat de governance zelf dus eens te meer reflexief van karakter zou dienen te zijn. Ik werk dat hieronder nader uit.

Second modernity zoals aangedragen door Beck en Giddens (Beck 1992, Giddens 2009) formuleer ik als het inzicht dat veel verandering zich voltrekt in de richting van de aanwezigheid van spanningsvolle tegengestelden die elkaar tot op zekere hoogte nodig hebben. De emergente ontwikkeling in de hoekpunten van de driehoek kennisdemocratie is er een voorbeeld van maar ook het begrip glocalisering of fragmegratie (Rosenau 2005). Aanvaarding van second modernity als kenschets van hedendaagse verandering brengt met zich dat institutionele substitutie ook geen zinvol doel is maar dat gerichtheid op additiviteit, het zoeken van nieuwe verhoudingen tussen tegengestelden, tot redelijk handelen leidt. Toepassing hiervan op onze nationale actualiteit leidt bijvoorbeeld direct tot de aanbeveling om op te houden met eenzijdige betogen omtrent de terugtrek van de staat.

Een derde kenschets van sociale systemen is hun geslotenheid. Op het voetspoor van configuratietheorie zoals in ons land ontwikkeld door Termeer (Van Twist 1991) hebben wij eerder betoogd (Meuleman 2013) dat de aannemelijkheid van toenemende geslotenheid in de loop van de levensduur van een organisatie met zich brengt dat eerdere idealen over de mogelijkheid van effectieve van buiten komende interventies veelal niet zijn te verwezenlijken. Wij hebben gesuggereerd om het begrip intraventie te hanteren daar waar doelgerichte beïnvloeding het doel is. Dit begrip verwijst naar netwerkarrangementen maar ook naar participatieve democratie en transdisciplinariteit.

Dit drietal kenmerken van onze hedendaagse realiteit dienen wij dus tegemoet te treden in de bepaling van governance, die effectiviteit en legitimiteit moet voortbrengen.

Zoals Grin (Grin e.a. 2010) opmerkt, zal gegeven de onvoorspelbaarheid en onzekerheid die ons omringen reflexive monitoring deel uitmaken van governance die met gestage transitie of transformaties moet omgaan. Maar niet

alleen is aandacht nodig voor wat zich voltrekt, maar ook voor exploratie van toekomst. Toekomstdenken betreft dan dus niet overwegend het verrichten van inspanningen om te voorspellen maar om toekomst te ontwerpen ter wille van een volgende exercitie die de vraag beantwoordt hoe redelijk te handelen.

Een beginsel dat handelen schraagt in een dergelijke omgeving is veerkracht.

Wij zijn omgeven door onzekerheid, voorspelbaarheid is een uitzondering.

Handelen in onzekerheid is niet noodzakelijk willekeurig handelen. Er zijn ook dan redelijke uitgangspunten voor handelen te formuleren. Scenario's bijvoorbeeld zijn gebaseerd op de gedachte dat onbeheersbare drijvende krachten mede bepalend zijn voor onze toekomst en dat het zin heeft alternatieve toekomst te schetsen waarin deze krachten variëren en met elkaar verstrengeld zijn. Scenario's vormen "memories of the future". Het bezit van een dergelijk geheugen stelt in staat om tijdig adequaat te handelen. Vervolgens vragen we ons af hoe we zinvol richting kunnen geven aan ons toekomstig handelen in het licht van de beschikbare scenario's. Indien overleving het belangrijkste doel is, past het beginsel van veerkracht: handel zo dat in ieder van de geschetste toekomst overleving mogelijk is. Overleving heeft dan uiteraard betrekking op de samenleving, niet op het bestuur ervan zelf. Veerkracht is echter niet het enige mogelijke beginsel om handelen te funderen. De gokker zal anders handelen: hij zal wellicht aannemen dat het gunstigste scenario zich zal verwezenlijken, en daarop willen anticiperen – de dood of de gladiolen- terwijl de pessimist zal veronderstellen dat het ongunstigste scenario uit zal komen en daarop actie nemen. Het volgen van het beginsel van veerkracht leidt dus tot maximale kans op overleving, niet onder alle latere omstandigheden tot een optimale uitkomst. Sommigen betogen daarom dat veerkracht een conservatief beginsel is. Het komt ons voor dat een representerende overheid geen duurzamer optie heeft dan het streven naar veerkracht. Zij is immers niet ten bate van zich zelf ingesteld maar dienstbaar aan de gemeenschap. Voor een ondernemer geldt dit niet. Zijn vernieuwingsdrang zal juist tot een andere strategie leiden. Deze variëteit van handelingsstrategieën leidt tot innovatie maar ook tot wederzijds onbegrip.

De vervaardiging van scenario's is slechts een van de mogelijke methoden om toekomst te ontwerpen. Een plan is een toekomstgerichte expressie van de wil. Maar verwezenlijking van een plan is onwaarschijnlijk indien teveel exogene krachten de handelingsruimte beperken. In de nadere behandeling van de casus Haarlemmermeer gaan wij hierop nader in. Toekomst denken maakt deel uit van governance die reflexiviteit passend benadert.

Een laatste karakteristiek van governance die bespreking verdient is de omgang met variëteit in niveaus van besluitvorming, van groepen actoren en van velerlei schaalgroottes. Meuleman (Meuleman 2008) heeft in zijn dissertatie uitvoerig aandacht geschonken aan het begrip metagovernance in relatie tot de drie belangrijke instituties hiërarchie, markt en netwerk. De meeste bestaande arrangementen zijn mengvormen. Ook hier binnen en tussen arrangementen second modernity. Connectivity is wellicht een oplichtende bijzonderheid van onze wereld, maar de term verbergt de dominantie en afhankelijkheden, die er onlosmakelijk aan verbonden zijn. Governance dient ook aanvaarbare verhoudingen tussen niveaus tot stand te brengen en te bewaren, onder meer omdat daarop uiteenlopende expressies van democratie tot stand komen. Natuurlijk is in ieder type van governance ook bedoelde vernietiging van variëteit aan de orde in de vorm van standaardisatie door regelgeving en andere vormen van normering. Deze vernietiging dient nobele waarden als gelijkwaardigheid en rechtvaardigheid. Terwijl variëteit voorwaarde voor innovatie is. De specifieke technologische ontwikkeling die wij meemaken verschuift dit vraagstuk naar de voorgrond

# Waarnemingen omtrent de actualiteit

Bevatte kennisdemocratie een aanduiding van de emergente ontwikkeling van de driehoek politiek-wetenschap-media, in deze paragraaf spits ik de beschouwing toe op de actuele situatie in onze samenleving. Aan het slot van de vorige eeuw leek Nederland in veel opzichten bijna af. Juist toen echter ontstonden – aanvankelijk nauwelijks als algemeen geldend onderkend – gaten en kieren in het institutionele landschap:

- Een onafzienbare reeks schandalen bracht aan het licht dat in het bedrijfsleven, maar ook in de semipublieke sector de dominantie van begeerte boven fatsoen niet was getemperd door controle en toezicht, maar wel aan raffinement had gewonnen.
- De modieuze, specifieke vorm van schaalvergroting bleek op veel plaatsen noodzakelijke intimiteit in hoogwaardige dienstverlening te hebben vernietigd (wat niet wil zeggen dat intimiteit onmogelijk zou zijn in een grootschalige voorziening).
- De stelsels voor sociale zekerheid bezweken onder uitholling door oneigenlijk gebruik, waardoor ze te kostbaar werden, en onder verlies aan geloofwaardigheid.
- De behoefte aan het wegnemen van onvrijwillige risico's leidde tot een schier oneindige reeks hypes rond voedselveiligheid, gebreken in de zorg en feilen van politie en justitie.
- De verzelfstandiging in de publieke sector leidde naar het oordeel van de politiek op een aantal plekken niet tot verbetering van prestaties.
- Teleurgestelde politici openden de aanval op hybride organisaties, omdat zij de winst in innovatief vermogen en efficiency door synergie minder belangrijk achtten dan de veronderstelde morele ambiguïteit.
- De representatieve democratie bleek niet zo representatief voor de sentimenten die ten aanzien van groepen nieuwe burgers leefden.

Belangrijk is dat voornoemde kieren en gaten niet alleen hier en daar leidden tot beleidsaanpassingen, maar dat ook de zienswijzen van burgers op het niveau van waarden meer dan marginale verandering ondergingen. De cliënt in de sociale zekerheid die in de jaren zestig nog overwegend als hulpbehoevende was gekenschetst, raakte nu vooral getypeerd als een persoon die tijdelijk een mankement vertoonde, een potentiële misbruiker was en met kracht moest worden geprikkeld om zo kort mogelijk een beroep op de uitkering te doen en zo snel mogelijk zijn plaats op de arbeidsmarkt te hernemen. De nieuwe burger, of allochtoon, was niet langer een welkome aanvulling op het aanbod van arbeid, maar een

bedreiging van culturele homogeniteit.

Sluimerde dit al aanvankelijk nog, vanaf 2002 veranderde het politieke klimaat in gure richting. Populisten betrokken de hoofdrollen op het politieke schouw-toneel, en de overige politici verdrongen zich een voor een om hen in stijl na te bootsen en tegen hun opvattingen aan te schuren. De levensduur van kabinetten nam af.

De crises vanaf 2008 leidden tot aantasting van pensioenrechten en tot aanzienlijke vermogensverliezen bij een flink deel van de bevolking, vooral vanwege de daling van de huizenprijzen. De woningbouw kwam bijkans tot stilstand. Maar vooral nam in grote delen van de bevolking de onzekerheid over de toekomst toe. De regering voelde zich genoodzaakt tal van voorzieningen te versoberen. In het sociale domein verwezenlijkte het Rijk deze doelstelling, althans op papier, door gelijktijdige decentralisatie van de uitvoering naar de gemeenten over een breed front. Een golf van uitingen aangaande zelfredzaamheid, de vitale samenleving en participatie leverde een beleidstheorie op, krachtens welke de versobering als heilzaam was te beschrijven. Adviesorganen en ministeries roerden eensgezind de trom.

Toen echter als gevolg van decentralisatie verwezenlijking van diversiteit in dienstverlening dreigde, was de regering er als de kippen bij om aan te geven dat dit niet de bedoeling kon zijn. De gemeenten raakten pas echt gemangeld toen tal van professionele organisaties – werkzaam in beroepen waarin protocollering en standaardisatie sterk op de voorgrond traden – zich aan de zijde van de regering schaarden, met het doel om aan gemeenten de beloofde discretionaire ruimte al te ontnemen voordat zij daadwerkelijk gestalte had gekregen.

Het meest recente kabinet kwam tot stand met een nieuwe systematiek van formeren – iedere partner per issue zijn gelijk – die vervolgens noopte tot een schier oneindige reeks van maatschappelijke deelakkoorden om tot enig draagvlak te komen, waarbij de tegenstrijdigheden tussen de akkoorden niet lang onopgemerkt bleven. Onder de zojuist aangeduide oppervlakte tekende zich het onvermogen af om tot snelle institutionele hervorming te komen. Het bankwezen bleek niet veranderd in handelingslogica. Praktijken van voor de crises herstelden zich geleidelijk, het verscherpte toezicht leverde niet het verlangde verscherpte inzicht of verbeterpotentieel, en de in dichotomieën geschikte retoriek der politici bleek geen bruikbare handvatten op te leveren voor vruchtbare ideeën over institutionele innovatie. Voormalige sociaaldemocraten

bejubelden nu vanuit de adviesorganen de vitale samenleving en de zelfredzaamheid, terwijl voormalige liberalen een lied aanhieven over de participatiesamenleving. De corporaties bijvoorbeeld deinden mee op de golven van crisis en beleid, en alle zojuist genoemde relevante elementen van de recente ontwikkeling deden zich ook in deze sector voor. Scheef wonen werd een steen des aanstoots, de woningmarkt bleek verziekt door ineffectieve regulering, banken die eerder met gulle hand hypotheek uitdeelden, speelden nu schraalhans, veel managers verdienden naar de nieuwe inzichten te veel, fraudes baarden opzien en nadat het investeringsvermogen van corporaties eerst door strenge maatregelen meer dan gehalveerd werd, ontstonden klaagzangen over onvoldoende innoverend vermogen. De arbeidsmarkt ontvouwde zich als een veelkleurig palet waarop beleid nauwelijks vat kreeg: een interessante buitenste schil ontstond, bestaande uit mensen die de werkgever betalen om te mogen werken, onmiddellijk gevolgd door mensen die voor niks werken; illegalen, legale buitenlanders, flexwerkers en zzp-ers vormen even zovele schillen rondom de klassiek werknemers van wie een aanzienlijk percentage in tijdelijke dienst is.

# Aanzetten tot verklaring

Beschrijven is nog niet begrijpen. Welke kanteling is wezenlijk? In beschrijving schuilt vaak al veel ideologie. Over de door het ministerie van BZK geredigeerde bundel Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat (Kwakkelstein e.a. 2012) hebben Rob van Daal en ik al eerder de staf gebroken (van Daal 2013). Een eenvoudige transitie is onwaarschijnlijk. Institutionele verandering voltrekt zich zelden planmatig, en nimmer lineair.

De verhouding tussen staat en samenleving lijkt aan snelle verandering onderhevig, is wellicht zelfs op drift maar de bewegingen zijn onderling strijdig: enerzijds penetreert de staat verder in de persoonlijke levenssfeer dan ooit te voren en anderzijds is sprake van terugtred.

Om ons adequaat toe te rusten voor een verklaring is het noodzakelijk ook de aard van de technologische ontwikkeling onder ogen te zien. Technologische innovatie levert in de kennisdemocratie een reeks specifieke mogelijkheden op die we samenvatten als het faciliteren van een *prosumer*: een actor die in een en dezelfde reeks van activiteiten consumptie en productie verenigt, vrije tijd en en werk combineert. Of het nu de invloed van sociale media betreft, bijvoorbeeld op het terrein van wonen en bouwen, of de 3D-printer dan wel microlandbouw of de lokale energievoortbrenging, steeds zijn dezelfde elementen aanwezig: de schaal is beperkt, de effectiviteit is concurrerend en samenwerking loont. En de technologie faciliteert, maar veroorzaakt ook verschuivingen in de onderlinge machtsrelaties. *Prosumers* verenigen zich in gemeenschappen die, net zoals de woningcorporaties en de “maatschappijen” – zoals De Maatschappij tot Nut van het Algemeen- meer dan anderhalve eeuw geleden, opereren op basis van welbegrepen eigen belang. De overheid hebben zij niet nodig. Relevant is wel dat de decentrale voortbrenging geen geïsoleerde voorziening impliceert: een stelsel van energievoorziening heeft permanent behoefte aan een centrale productiefaciliteit om stabiliteit te garanderen, de *prosumer* op Youtube heeft internet nodig, microlandbouw vindt plaats met behulp van grootschalig waterbeheer. Met andere woorden, grootschaligheid en kleinschaligheid gaan hand in hand, veroorzaken spanning, maar hebben elkaar ook nodig.

Dus of het nu gaat om informatietechnologie of energieproductie, de mogelijkheden voor decentrale voorzieningen en “prosumer” achtige ontwikkelingen lijken toe te nemen. Toch zou het een waarnemingsfout zijn aan te nemen dat dus kleinschaligheid domineert: bij beide technologieën blijven op de achtergrond centrale systemen noodzakelijk, als infrastructuur en stabilisator. Deze infrastructuren onttrekken zich goeddeels aan regulering door nationale staten. De noodzakelijk geachte standaardisatie brengen zij zelf tot stand door met



de prosumer contracten aan te gaan. Ieder van ons stemt tientallen malen per jaar in met standaardvoorwaarden van software infrastructuur. Technologie is standaardisatie, en veel beroepsuitoefening is door standaardisatie bepaald, van methode tot protocol. Normaliteit is eveneens een opvallend aan standaarden aangehaakt begrip. In een hieronder volgend intermezzo wijd ik aandacht aan de wijze waarop in zorg en onderwijs standaardisatie, protocollering en toezicht in elkaar grijpen.

Deze emergente ontwikkelingen zijn volop in gang en absoluut niet afgerond. Geen zinnige voorspelling is bijvoorbeeld mogelijk over de komende impact van Big Data op de zo juist beschreven relaties. Wel is zichtbaar dat aard en beperkingen van nieuwe technologie invloed uitoefenen op cultuur en inhoud van ieder van de drie: de honderdveertig teken grens van Twitter op taalgebruik, crowd searching en sourcing op politieke manifestaties, en eerder de tv op politieke mores. De verhouding tussen technologische en maatschappelijke innovatie is complex en moeilijk te doorgronden. Technologische superioriteit bij informatievoorziening verschaft macht, zoals eerder militaire of economische superioriteit. De aard van de ontwikkeling van participatieve democratie is dus ook beïnvloed door technologie. Daarbij komen ook eigentijds vormen van in- en uitsluiting voor. Burgerinitiatieven zijn vaak eveneens uitingen van welbegrepen collectief eigen belang van de groep initiatiefnemers. En wellicht hebben de deelnemers ook een democratische ervaring bij de creatie en verwezenlijking van het initiatief, maar daarmee is niet verzekerd dat het initiatief geen negatieve externe effecten oplevert voor anderen in de buurt. De honorering van het burgerinitiatief is dus gebaat bij een voorafgaande toets op de afwezigheid dan wel het niet-dominante karakter van zulke effecten, vooral een taak voor de representatieve democratie. Een overeenkomstig verschijnsel doet zich voor bij de creatie van onderlinge waarborgmaatschappijen, zoals een broodfonds tussen zzp'ers ter verzekering tegen arbeidsongeschiktheid. Leden zijn gebaat bij een niet extreem aanwezig risico van de overige leden. Immers, gelijkheid van premie zou moeten corresponderen met een gelijke kans op baat. Vormen bijvoorbeeld consultants zo'n fonds, dan zullen zij niet geneigd zijn om de stratenmaker – met zijn grote kans op chronisch ruglijden dat arbeidsongeschikt maakt – in hun midden als lid van de coöperatie te aanvaarden. Waar moet de stratenmaker heen? Hij kan zich verenigen met anderen met een soortgelijk risicoprofiel, maar de premie is dan wellicht prohibitief hoog. Hij blijft wellicht onverzekerd achter. Is dit voor een overheid een duurzaam te tolereren positie? Zo niet, welke interventies zijn dan mogelijk? Een verbod

voor broodfondsen om mensen te weigeren lijkt onwaarschijnlijk. Een *last resort*-voorziening voor onverzekerbaren? Kortom, de *prosumer* coöpereert, hetgeen tot insluiting, maar ook tot uitsluiting leidt. De idealen met betrekking tot zelfbestuur door burgers aangaande het goede leven blijken zo hun schaduwkanten op te leveren: insluiting veroorzaakt uitsluiting, het dienen van welbegrepen eigen belang roept ook externe effecten en tegenstellingen op. Burgerautarkie, een monopolie van bottom-up actie en horizontaliteit, het ideaal lijkt bij nader inzien een naïeve utopie. Denkt iemand dat de banken en de googles van deze wereld hun macht tot heil der mensheid zullen aanwenden, zodra overheden zich van inmenging onthouden?

De beschreven verschuivingen in de verhouding tussen staat en samenleving leiden tot nieuwe, of wellicht heel klassieke maar in onbruik geraakte, arrangementen zoals de voedselbank. De clientèle is opgebouwd uit mensen die ver onder het minimumniveau dat de wetgever heeft gedefinieerd vertoeven, om een veelheid van redenen. De voedselbank is een vrijwilligersorganisatie. De dystopie die sommigen voor ogen staat is dat de staat dankzij deze soort van arrangementen zich steeds afstandelijker en killer kan gaan gedragen, en in wezen parasiteert op het bestaan van private initiatieven. Ook hier geen vanzelfsprekend evenwichtsherstel in zicht.

#### **Intermezzo over normaliteit**

*Onder de oppervlakte van ons bestaan voltrekken zich niet of slecht opgemerkte veranderingen, vaak traag. Onze antennes zijn vaak niet goed afgesteld om adequaat waar te nemen, onder meer omdat we gehinderd worden door de al eerder genoemde normatieve sluiers. In menige heilsleer is toenemende variëteit in de samenleving als zegenrijk en reëel beschreven. De nu volgende schets is als antidotum bedoeld.*

*De risicosamenleving (juist ook in haar combinatie met de kennisdemocratie) is zeer gespitt op bewaking tegen gevaar. Pech moet weg. Risico definiëren we als 'kansen maal dreigingen'. Hele bedrijfstakken zijn er voor opgericht 'om voor uw veiligheid te zorgen'. De combinatie van media en wetenschap met de politiek zorgt er voor dat we steeds hogere eisen stellen aan de polissen voor volksverzekeringen.*

*Het abnormale is in toenemende mate ook daadwerkelijk verboden. Het normale is normatief. Professionals, bestuurders en andere politici worden overal op afgerekend en de afrekensystemen richten zich op normaliteit. De professional die zich aan het protocol houdt is immuun, wie afwijkt loopt gevaar. Prikkel en straffen leiden tot een krachtig streven naar vermindering van schandalen en andere onhanteerbare crises. Want die veroorzaken schade, en daar zit niemand op te wachten. Veiligheid in de*

*betekenis van afwezigheid van onveiligheid is voor velen een obsessie.*

*De dynamiek van het schandaal vindt haar oorsprong in 'de groepering van belangen rondom een ongebruikelijke gebeurtenis'. Deze groepering is toevallig, in de betekenis van: niet bewust vanuit een enkel centrum of door een individu geconstrueerd. Zo kunnen de belangen van media en politici op zeker ogenblik parallel lopen, maar dat is niet altijd het geval. Vreemd genoeg is het meestal niet de ernstigste misstand die ook het grootste schandaal oplevert. De productie van een schandaal is een voorname activiteit van mediapolitiek, maar regel mag het nooit worden. Slachtoffer van een schandaal is nooit de grijze muis. Die is onzichtbaar en is geen bedreiging.*

*In alle systemen staat de notie van normaliteit voorop en talloze vormen van toezicht en kwaliteitszorg getuigen daarvan. Normaliteit hoort bij een statisch kwaliteitsbegrip, naar Pirsigs inzicht te onderscheiden van dynamische kwaliteit (Pirsig 1995). De standaardisatie van het kwaliteitsbegrip in performance indicators is eveneens gebaseerd op normale kwaliteit.*

*Wie normaal is, veroorzaakt voor de medemens weinig overlast of gevaar. Zorgstelsels bevorderen en propageren dan ook in toenemende mate normaliteit; met name in de geestelijke gezondheidszorg zien we een enorme toename van het aantal te behandelen afwijkingen. Elke behandelbare afwijking is in handboeken en protocollen gedefinieerd. Een ijzersterke maatschappelijke coalitie van wetenschappers, producenten van geneesmiddelen en behandelaars heeft het roer hier stevig in handen. Tegenwicht is nauwelijks aanwezig, want welke ouder, partner, opvoeder, begeleider zou aan de afwijkende persoon behandeling durven te onthouden?*

*Ook de professional heeft baat bij de behandeling van afwijkingen. Mensen met een afwijking van het normale zorgen voor overlast in een groep, klas, etc. zodat de performance van de professional in gevaar komt. Ook deze zal dus van harte meewerken aan behandeling of plaatsing in een bijzondere groep. De wetenschapper ontdekt de afwijking, en formuleert de therapie.*

*Normaliteit zal zich dus als van zelfkrachtig verder ontwikkelen. Het normatieve wordt steeds strenger, de marges van het normaliteitsbegrip minder breed en het aantal afwijkingen neemt toe - maar dat is niet erg want behandeling is mogelijk. Zo wordt normaliteit een steeds enger begrip.*

*Ook de politiek is hierbij nauw betrokken. Door de sterk stijgende zorgkosten wordt de bepaling van de grenzen van de polis een steeds belangrijker politiek thema.*

*Kostenbatenberekeningen wijzen uit dat normale mensen in de loop van hun leven de minste zorgkosten veroorzaken. En dus verleent de politiek steeds meer prioriteit aan*

*therapieën en preventieve methoden die normaliteit bevorderen. Vooral preventie is daarbij een onbegrensd terrein. Backward mapping van causaliteitsketens kan immers tot in het oneindige doorgaan. Dat is ook een belangrijke reden waarom de zorg in de brede betekenis van het woord zo in omvang toeneemt. Volgens de hierboven beschreven normaliteitsevolutie veranderen de maatschappelijke en wetenschappelijke opvattingen over gezondheid en daarmee die over gewenste behandelingen, met een accumulatie van preventieve en curatieve activiteiten als gevolg. Maar de ontworpen beheersingssystemen hebben ook nog eens onbedoelde effecten: de volksverzekering stimuleert vraag en de specifieke vorm van marktwerking die is ontworpen drukt wellicht de prijs per eenheid, maar drijft het volume juist op. Neem bijvoorbeeld de geestelijke gezondheidszorg, het sterkst groeiende zorgsegment. Wetenschappers zijn in deze sector niet zelden gelieerd aan zorgaanbieders en zij voeden met hun publicaties de politiek-maatschappelijke opvattingen over aandoeningen. Om diezelfde stoornissen vervolgens zelf te kunnen behandelen. Het aantal diagnoses en bijbehorende behandelingen wordt zo ieder jaar verder uitgebreid.*

*In de politieke discussie kiezen we voor een simpele uitleg van de stijgende zorgkosten, en dus voor even simpele oplossingen: een maximale leeftijd voor een nieuwe heup of een eigen risico voor een scootmobiel. Maar het is toch absurd te denken dat het percentage van de bevolking dat niet gezond kan functioneren voortdurend zou moeten stijgen? Dat kan alleen maar omdat we ongemakken steeds minder accepteren. Een gezond mens is niet écht gezond, maar slechts onvoldoende onderzocht, lijkt het. Partijen die belang hebben bij opwaartse druk in zorg domineren de discussie: wetenschappers die een nieuwe afwijking ontdekken en daarvoor nieuwe behandelingen propageren, farmaceutische ondernemers die daarvoor geneesmiddelen aan de man brengen en zorgaanbieders die meer zorg willen leveren. De regering houdt vast aan het idee dat naarmate de markt ongestoorder kan functioneren, de hoeveelheid verleende zorg wel toeneemt, maar de prijs per eenheid tenminste evenveel afneemt. De totale uitgaven zouden dan toch afnemen. De belangrijkste spelers, zorgaanbieders en verzekeraars, gijzelen elkaar door een gebrek aan transparantie: verzekeraars hebben geen inzicht in de gezondheid van de verzekerde, niet in de zwaarte van de aandoening en niet in de effectiviteit van de behandeling. Artsen bepalen wie ziek is en welke behandeling nodig is. Patiënten gaan hierin mee, want iedereen wil gezond zijn of normaal. Hier geldt ook de moral hazard: 'Ik heb de premie al betaald, dus nu wil ik zorg ook. Zorgverzekeraars hebben die behandeling gewoon te betalen!' Intussen staat de wet de verzekeraars niet toe dat zij alleen gecontracteerde aanbieders vergoeden. De markt kan dus niet werken. Van concurrentie op kwaliteit tussen aanbieders is geen sprake en slechts indirect van prijsconcurrentie.*

# De casus Scenario's in Haarlemmermeer

Governance van duurzame ontwikkeling heeft ook betrekking op het programma tot versterking van het strategisch vermogen van Haarlemmermeer dat in 2012 en 2013 plaats vond. Onderdeel hiervan was een scenariostudie omtrent duurzame ontwikkeling van deze gemeente. De studie verscheen onder de titel Randloos Duurzaam. Op twee punten heeft inzicht in governance van duurzame ontwikkeling in deze studie een voorname rol gespeeld:

- Bij de bepaling van de scope van de studie en de inkleding van het proces tot vervaardiging
- Bij de keuze van de scenariomethode.

## Scope studie en proces

Scenario's openen toekomsten. Weliswaar met systematisch redeneren, maar zonder de valse illusie van voorspelbaarheid. Wel in de veronderstelling, dat verstandig handelen vandaag en morgen invloed uitoefent op de toekomst, zonder haar te kunnen beheersen. Dus geen fatalisme, maar ook geen waan van maakbaarheid. Cruciaal is een wijze van gebruik van de scenario's die berust op de competentie van het kunnen omgaan met verschillende toekomsten door het kiezen van een handelwijze die in alle scenario's rampen vermijdt. Tot de competenties die deel uitmaken van strategisch vermogen behoort de omgang met toekomsten. Scenario's maken deze omgang deels mogelijk. Scenario's zijn beredeneerde beelden van alternatieve toekomsten. Dus geen voorspellingen of projecties. Ze zijn niet *waar* of *onwaar*, maar ze worden begrensd in een door de opstellers bepaalde ruimte. Opstellers van scenario's kiezen niet voor één van de toekomsten, maar wegen alle mogelijkheden.

Er zijn diverse omschrijvingen van scenario's in omloop, wat nogal eens tot begripsverwarring leidt. Omdat wij recht willen doen aan de verschillende soorten scenario's die worden gemaakt en de verschillende manieren waarop dit gebeurt, kiezen we voor een brede definitie: *'Scenario's beschrijven mogelijk geachte toekomsten en de ontwikkelingen die daar naartoe kunnen leiden en/of wenselijk geachte toekomsten en de stappen die nodig zijn om die te bereiken'* (Dammers e.a. 2011). In deze studie hebben wij gekozen voor mogelijke toekomsten in de analyse van kritische onzekerheden en voor een identificatie van handlingsruimte in de vorm van benutting van synergie en adaptatie en het vermijden van dreigingen, knikpunten en lock-ins. Kenmerkend voor toekomstonderzoek is dat het altijd onderzoek naar een construct betreft en niet naar representaties van een waar te nemen werkelijkheid. De toekomst moet zich nog onvouwen. Scenario's zijn doorgaans op de *lange termijn* georiënteerd, omdat het strategische beleid

waarvoor zij worden gemaakt eveneens een lange termijnkarakter heeft. Hierbij gaat het vaak om een periode van zo'n 10 tot 40 jaar. Vervolgens is het mogelijk om vervaardiging en gebruik van scenario's een plek te geven in strategische activiteiten.

De ruimte wordt bepaald door het benoemen van waarden, een beschrijving van de bestaande situatie en de bepaling van kritische onzekerheden (ontwikkelingen die we niet goed kunnen beïnvloeden, maar die wel een grote invloed kunnen hebben). Het is uiteindelijk aan de besluitvormer om zich af te vragen hoe hij vanuit een bepaalde waarde zo moet handelen dat in geen van de scenario's rampen ontstaan.

#### *Aandacht voor proces*

Het scenariotraject is bedoeld om besluitvormers in staat te stellen om te kunnen gaan met onzekere toekomst. Daarom hebben we veel aandacht besteed aan het proces. Ten eerste hebben het college van B&W en de gemeenteraad meermaals van de voortgang kennis genomen en gereageerd. Zeer veel externe deskundigen zijn geraadpleegd. Daarnaast is een deel van de ambtelijke organisatie intensief betrokken geweest bij het tot stand komen van de toekomstverkenningen en de scenariostudie. Tijdens de eindpresentatie zijn ook workshops georganiseerd die de ambtelijke organisatie in staat hebben gesteld om met het gebruiken van de scenariostudie te oefenen in mogelijke concrete situaties.

In het resultaat hebben wij ons onthouden van concrete beleidsaanbevelingen ter wille van respect voor de positie van een politiek bestuur. Het was immers in dit stadium belangrijker om het bestuur competent te maken in de omgang met onzekere toekomst dan voorstellen te doen.

Het schema hieronder

<i>Essentie: De toekomst is open, maar niet leeg</i>		
<i>Beeld van de toekomst</i>	Verrassingsvrije toekomst	Onzekere toekomst
<i>Omschrijving</i>	De toekomst is het logische vervolg van verleden en heden ("extended present")	De toekomst is contingent en onvoorspelbaar
<i>Cruciale aanname(s)</i>	Stabiliteit en continuïteit	Complexiteit, reflexiviteit en innovatie
	Historische kennis is basis voor uitspraken over de toekomst	Keuzes en de mogelijkheid van verandering staan centraal
<i>Inperking</i>	Mogelijkheden liggen besloten in historische patronen en trends	Toekomst in wording beperken de mogelijkheden

#### **Over de methode**

Wij ervaren een methodologisch probleem met veel scenariostudies. Dikwijls zijn twee kritische factoren met ieder twee mogelijkheden uitgangspunt. Het tegenover elkaar stellen van twee onafhankelijke variabelen om te komen tot vier toekomstbeelden lijkt bijna een automatisme te zijn geworden. Uiteraard houdt deze keuze wel rekening met de cognitieve en communicatieve beperkingen van de maker en de gebruiker: slechts een bepaalde mate van complexiteit is immers communiceerbaar. Een negatief effect van dit klassieke assenmodel is echter dat er een dubbele fixatie is op finale eindbeelden. Enerzijds zijn het als het ware vier foto's (en geen films) van mogelijke toekomst die 'gerealiseerd' zijn in een fictief mooi rond jubileumjaar, bijvoorbeeld 2040. Daarnaast leidt de fixatie op zo een vastgelegd jaartal tot uitsluiting van ontwikkelingen die een langere looptijd hebben, maar waarvan wel belangrijk is dat die nu worden onderkend. Bovendien is mogelijkwijze de lead time die in het geding is –de periode tussen actie en effect- ook nog onbekend, zodat een gefixeerd jaar relevante vraagstukken elimineert.

Wij hebben als toekomstonderzoekers gekozen voor een benadering, die wij *randloos denken* noemen. We willen af van de strakke randen rondom toekomstbeelden en we willen af van de randen van tijd. We benoemen dan ook geen concreet begin of tijd van ontwikkelingen, we zijn daar als mensen namelijk helemaal niet toe in staat. In veel scenariostudies is een tijdlijn te zien waar per tijdsperiode toekomstige gebeurtenissen zijn opgesomd. Het reflexieve karakter van sociale systemen zorgt er echter voor dat deze vorm van toekomstonderzoek niet altijd even nuttig is. Met randloos denken geloven we meer recht te doen aan de aard en complexiteit van ontwikkelingen die zich nu en in de toekomst zullen voordoen.

Het gebruik van finale eindbeelden leidt vaak tot een soort gevoel van zekerheid en roept daarnaast bewust of onbewust het gevoel op om uit toekomst te kiezen, terwijl het gaat om onafhankelijke variabelen. Het gebruik van dichotomieën leidt daarnaast ook tot begrippen die elkaar uitsluiten. Hybride ontwikkelingen, ofwel 'second modernity' zoals Ulrich Beck dat noemt, zoals globalisering (gelijktijdige globalisering en lokalisering) worden vaak niet meegenomen in de beschouwing van toekomst. Zoals hierboven betoogd kenmerkt onze tijd zich nu juist door simultane spanningsvolle aanwezigheid van tegengestelde fenomenen en ontwikkelingen. Volgens ons is juist die spanning

interessant en het waard om verder te verdiepen. Dichotomieën verwijderen ons onnodig van realistische toekomstbeelden. We zien daarom in deze studie af van assenstelsels.

### Ruimte voor handelen

Het is voor iedere organisatie belangrijk om onderscheid te maken tussen datgene dat de organisatie kan beïnvloeden en datgene waarmee ze zal moeten omgaan, omdat het niet door de organisatie beïnvloed of veranderd kan worden. Bij het verkennen van de buitenwereld is het dus belangrijk om een onderscheid te kunnen maken wat ‘binnen’ en ‘buiten’ is. Om dit inzichtelijk te maken, maken wij onderscheid tussen de ‘eigen beleidsruimte’, de ‘beïnvloedbare omgeving’ en de ‘niet beïnvloedbare omgeving’.

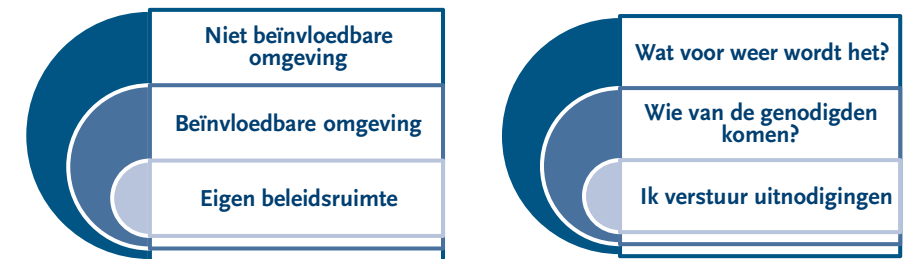
De *niet beïnvloedbare omgeving* definiëren wij als de factoren waarop de organisatie zelf geen invloed kan uitoefenen, maar die wel invloed hebben op de organisatie (hier komen de kritische onzekerheden voor). De *beïnvloedbare omgeving* bestaat uit spelers en gebeurtenissen in de directe omgeving van de organisatie, waarop de organisatie wel enige invloed kan uitoefenen (zoals verbonden partijen, woningcorporaties, gesubsidieerde organisaties, bewoners, andere overheden etc.). Dit behoort dus tot de invloedssfeer van de organisatie; er is sprake van rechtstreekse wederzijdse afhankelijkheid. Het gaat hier vooral over de horizontale relaties. Met de *eigen beleidsruimte* hebben we het over zaken waar de gemeente een min of meer directe invloed op heeft. Zo kan je bijvoorbeeld ‘zelf’ bepalen waar een verkeerslicht komt, of je een vergunning uitgeeft, etc.

Met een simpel voorbeeld is het onderscheid tussen de drie lagen te illustreren (zie figuur). Stel, je geeft een barbecuefeest. Wie je uitnodigt, bepaal je zelf. Wie er uiteindelijk komen, kun je deels beïnvloeden; deze kwestie behoort dus tot de beïnvloedbare omgeving. De weersomstandigheden op het feest kun je niet bepalen of beïnvloeden en maken dus deel uit van de niet beïnvloedbare omgeving. Wat je in dit voorbeeld wel kunt doen is rekening houden met de niet beïnvloedbare omgeving, door bijvoorbeeld een partytent te bestellen voor het geval van een regenbui. Of je kunt in de beïnvloedbare omgeving met de genodigden afspreken dat je het feest uitstelt indien het slecht weer is. Hiermee is de ruimte voor handelen inzichtelijk gemaakt.

Via deze redenering dient een gemeentebestuur dus telkens op zoek te gaan naar meervoudige toekomstbeelden, de beïnvloedbare omgeving in het vizier te

houden en goed te overwegen welke wijze van handelen in elk van de toekomstige rampen vermijdt.

Figuur: Eigen beleidsruimte, beïnvloedbare omgeving en niet beïnvloedbare omgeving



Vrij naar De Ruijter (2011)

Kritische onzekerheden zijn de trend- of invloedclusters die de grootste invloed op toekomstige ontwikkelingen en gebeurtenissen zullen hebben wanneer ze zich voordoen, maar die tegelijkertijd het meest onzeker zijn. Het gaat er om te bepalen welke kritische onzekerheden bij uitstek relevant zijn voor de gemeente. De structuur brengt bovendien de samenhang tussen de verschillende trends en onzekerheden aan het licht. In feite bestaan er oneindig veel mogelijke toekomstscenario's, maar 'oneindig' is geen werkbare grootte. In deze selectie spelen de gedeelde waarden ook een belangrijke rol. Waarop hebben de meest dringende opvattingen omtrent het goede, het schone en het waarachtige hier betrekking?

De kritische onzekerheden zijn op verschillende manieren te bepalen. De gemakkelijkste manier om de kritische onzekerheden te kiezen, is door alle trendclusters tegen twee assen te leggen (figuur): één as die de mate van onzekerheid van de cluster weergeeft, en één as die het belang of impact van de clusters weergeeft. De clusters die rechtsboven eindigen, zijn de kritische onzekerheden. Wanneer bepaalde clusters met veel andere clusters samenhangen, en dus een drijvende kracht vormen achter andere variabelen, zijn de kritische onzekerheden in beeld gebracht.

Figuur: Impact-onzekerheidsmatrix



Centraal staat ruimte voor handelen. Om deze ruimte te verkennen stellen we de volgende kernvraag: *Welke ruimte hebben besluitvormers om te handelen vanuit hun drijfveren en waarden, waarin ze rekening houden met onzekere externe ontwikkelingen, binnen de context van de bestaande situatie?*

### Kritische onzekerheden

Door systematisch te kijken naar ontwikkelingen die een hoge mate van onzekerheid en een grote impact op Haarlemmermeer hebben worden de kritische onzekerheden in kaart gebracht. Dit zijn invloeden van buitenaf waar een bestuur mee moet omgaan, maar op zichzelf niet kan beïnvloeden. Hierin gaan we niet uit van tegengestelde ontwikkelingen, zoals in veel scenario's gebruikelijk is, maar vanuit onze huidige tijd die gekenmerkt wordt door het gelijktijdig ontstaan en bestaan van onderling tegenstrijdige ontwikkelingen en effecten. Omgaan met deze spanning is een belangrijk onderdeel van bestuurlijk handelen.

### Ruimte voor handelen

De combinatie van waarden, de bestaande situatie en de kritische onzekerheden geven een beeld van de ruimte voor handelen. Daarbij staat ruimte voor handelen niet alleen voor het handelen van de gemeente zelf, maar ook hoe de gemeente kan handelen in relatie tot of in samenwerking met anderen (stakehol-

ders, bedrijven, burgers, etc.). Hier wordt niet voorgeschreven hoe de gemeente zou moeten handelen, maar welke handelingsrichtingen aanbevelingswaardig zijn in relatie tot duurzame ontwikkeling van Haarlemmermeer. De exacte invulling van deze handelingsrichtingen maakt deel uit van politieke besluitvorming.

Figuur: structuur scenario's



Toekomstige ontwikkelingen zijn nog nauwelijks goed te duiden met concepten die worden gevormd door de samenstelling van dichotomieën (hoog-laag, groot-klein). Verschillende wetenschappers hebben in hun werk aangetoond dat we in een tijdperk leven waarin tal van ontwikkelingen tegelijkertijd plaatsvinden en elkaar niet uitsluiten of elkaar vaak juist nodig hebben (o.a. Beck en Giddens). In denkexercities rondom de kritische onzekerheden (luchtvaart, klimaatverandering en verhouding overheid en samenleving) zijn we een aantal van deze tegengestelde ontwikkelingen tegengekomen.

Het is algemeen bekend dat luchtvaart wegens de ligging van Schiphol een belangrijke factor vormt van de economie in Haarlemmermeer en omgeving. We zijn bekend met een tal van positieve en negatieve effecten die de luchtvaart met zich meebrengt. In het onderstaand model is uitgegaan van groeiende ontwikkeling van de luchtvaart.

Voorbeeld: toekomstige ontwikkeling van de luchtvaart



In het bovenstaande model zijn enkele van de belangrijkste variabelen in beeld gebracht in relatie tot een groeiende luchtvaartsector. De belangrijkste vraag die daarbij rijst is: wat voor impact heeft de ontwikkeling van deze kritische onzekerheid op Haarlemmermeer?

Het is onder andere te zien dat er een aantal over het algemeen negatief gepercipieerde directe en indirecte ontwikkelingen naar voren komen, zoals een toenemende mate van milieubelasting, geluidsoverlast, verslechtering van de luchtkwaliteit en druk op de ruimte. Deze ontwikkelingen zouden normaliter kunnen leiden tot een grote maatschappelijke weerstand. De ontwikkeling van de luchtvaart heeft echter uiteraard grote positieve effecten, die vooral gepaard gaan met economische ontwikkeling. Tegelijkertijd leiden de geluidscontouren ertoe dat Haarlemmermeer haar open landschap kan behouden en er ecologische ontwikkeling kan plaatsvinden.

Dus een vergaande groei van luchtvaart kan zowel leiden tot weerstand, maar ook tot acceptatie. Als we de hiervoor geïntroduceerde begrippen gebruiken, zouden we ervan uit kunnen gaan dat beide ontwikkelingen gelijktijdig plaats zullen vinden.

Naast de onzekerheid over luchtvaart en luchthaven hebben we aandacht geschonken aan twee andere majeure onzekerheden, klimaat en daarbinnen in het bijzonder het voor Haarlemmermeer cruciale water enerzijds en de

algemene ontwikkeling van de verhoudingen tussen samenleving en bestuur anderzijds. Een aantal mogelijke ontwikkelingen is geanalyseerd, ook door koppelingen tussen de onzekerheden aan te brengen. Daaruit resulteert een aantal categorieën van gunstige en ongunstige mogelijkheden, nader gespecificeerd als synergie en adaptatie aan de gunstige kant en dreigingen, lock-ins en knikpunten aan de ongunstige. De twee laatstgenoemde termen vergen uitleg.

### Lock-ins

Lock-ins zijn patronen die insluiten, en waaruit geen gemakkelijke ontsnapping meer mogelijk is. Ze belemmeren voortgang, en bevorderen kwetsbaarheid. Het kunnen patronen zijn in denken, in gedrag of in beide. Ze kunnen onopgemerkt zijn, of een kwelling opleveren. Ze richten altijd schade aan. Wij allen zijn er onderhevig aan: onze vooroordelen, vastgeroeste gewoonten, gebrekkige waarneming, ze belemmeren optimaal optreden. Op systeemniveau zijn het de eigenschappen die tot fixatie leiden. Een eenmaal ingeslagen weg is niet meer te verlaten zonder grote schade, terwijl het vervolgen van de weg geen oplossing voor het probleem brengt: het is de tragedie van de onbedoelde effecten die in het algemeen toenemen naarmate een systeem ouder wordt. De stolling van het systeem brengt orde en regelmaat maar verhindert adaptatie. Elke keer opnieuw blijken de kosten om te breken met het systeem hoger dan de baten, maar langzaam komt gans het raderwerk tot stilstand. Het commitment aan een ingezet proces kan zo groot zijn dat nooit het draagvlak ontstaat om ermee op te houden. Het inzichtelijk maken van lock-ins is belangrijk. Bewustwording van dit soort patronen en de gevolgen hiervan kunnen bijdragen aan het doorbreken ervan.

### Knippunten

Knippunten vereisen evenzeer aandacht. Waar in lock-ins ongunstige ontwikkelingen geleidelijk gaan domineren, lichten toekomstbeelden ook op in geval van plotselinge omslagen, tipping points. We noemen ze hier knikpunten. We beschrijven hier knikpunten waarin een neerwaartse spiraal inzet. Uiteraard is het vermijden daarvan vervolgens een belangrijke opgave voor wie veerkrachtig wil handelen. De toekomst van de Luchthaven Schiphol (in combinatie met Lelystad) is bijvoorbeeld niet slechts afhankelijk en te beïnvloeden door investeringen op en rond de luchthaven om de aantrekkelijkheid te vergroten. De ontwikkeling van de mondiale luchtvaart en de vraag van de markt zijn bepalend. Tal van ontwikkelingen kunnen leiden tot

discontinuïteit in de vraag naar en acceptatie van luchthavenfaciliteiten in de randstad. Een faillissement van Air France / KLM dan wel overname door een Aziatische of Midden-Oosten concurrent, die andere prioriteiten stelt met betrekking tot de hub functie, zou tot een omslag kunnen leiden. Ook een besluit van de regering van Groot-Brittannië om eventueel in samenwerking met Nederland en België een luchthaven in zee te gaan ontwikkelen was al eerder in discussie en is recent opnieuw aan de orde gesteld. Daarnaast zou ook een serie ernstige ongelukken met veel omgevingslachtoffers de steun van de bevolking aan de luchthaven kunnen doen verdampen.

#### **Evaluatie studie**

Voor een evaluatie omtrent de doorwerking van de scenariostudie is het te vroeg omdat zij pas in december 2013 werd afgerond. De perceptie van de studie in verschillende gezelschappen heeft geen strijdigheid opgeleverd met de tevoren geformuleerde veronderstelling dat het nuttig zou zijn de studie te concentreren op de bepaling van ruimte voor redelijk toekomstgericht handelen. Een aantal stakeholders heeft tegenover de gemeente uitgesproken de scenario's te appreciëren als gezamenlijk referentiekader.

Wel is opnieuw gebleken dat het grote moeite kost in de wereld van de wil, de politiek, het besef te verankeren dat omgang met onzekerheid een specifieke handelingslogica vereist. Daartoe is voortgaande dialoog noodzakelijk.



# Governance van duurzame ontwikkeling: de oogst

Tot slot van mijn inhoudelijk betoog wil ik graag uit het voorafgaande oogsten en vaststellen hoe de governance van duurzame ontwikkeling er uitziet. Allereerst is kenmerkend, dat het moreel fundamenteel, het voorzorgsbeginsel, onmiddellijk verwijst naar de lange termijn. Op deze termijn is de onzekerheid groot. De technologische ontwikkeling is onvoorspelbaar en de toekomstige situatie van sociale systemen evenzeer. Wij weten dat voor sommige vraagstukken een lange lead time bestaat zodat we tijdig moeten handelen, en dat voor andere persistente activiteit nodig is om op lange termijn een gewenst effect te bereiken. Omdat de kost voor de baat uitgaat, is aarzeling om lange termijnvraagstukken adequaat aan te pakken gebruikelijk. Toekomst denken, en daarbinnen in het bijzonder verkenningen en scenariostudies, kunnen ons helpen om voldoende gevoeligheid te ontwikkelen voor de noodzaak van tijdige actie. Daarbij is in het bijzonder aandacht nodig voor vroegtijdige onderkenning van een tweetal aspecten van veel duurzaamheidsvraagstukken, zoals Schmidt voor het voorbeeld van “planetary boundaries” heeft uiteengezet (Schmidt 2012):

- Veel vraagstukken zijn vooral door een specifieke groep disciplines bestudeerd, zoals het klimaatvraagstuk overwegend door natuurwetenschappers; hun kennis krijgt dan bijna vanzelfsprekend voorrang in beleidsvorming, zonder dat is vastgesteld of dit ook maatschappelijk evenwichtig is;
- Ook andere dan fysische systemen kennen mogelijk tipping points, knikpunten, en toekomstdenkers zouden zich ook op vergroting van de gevoeligheid daarvoor moeten richten.

Ons land beschikt over een uitzonderlijk goede nationale kennisinfrastructuur voor reflexive monitoring die past bij omgang met onvoorspelbaarheid, onzekerheid en wicked problems. Met name de WRR en de planbureaus leveren excellent werk. Het ware te wensen dat zij in toenemende mate zich ook zullen wijden aan de problematiek die op decentraal niveau bestaat zodat de verschillende bestuurlijke actoren over gelijkwaardige kennis zullen beschikken, wat gegeven de voornemens tot omvangrijke decentralisatie van groot belang is. Joint fact finding is een nuttig proces om in gang zijnde ontwikkelingen collectief te evalueren. Participatieve democratie en transdisciplinariteit raken in elkaar verstrengeld in op innovatie gerichte arrangementen. Het lijkt mij een lacune in het huidige innovatiebeleid dat de triple helix de civil society goeddeels buiten sluit en dat de topsectoren zijn geconstrueerd uit private conglomeraten en de vernieuwende capaciteit van de publieke sector zelf slechts indirect raken.

Een meer algemene karakteristiek van onze tijd is, dat het simultane bestaan van tegengestelde fenomenen of ontwikkelingen niet alleen normaal is, maar dat de tegengestelden elkaar ook nodig hebben voor gunstig resultaat. Het gevaar van diepgaande verandering is dat de checks and balances die in de bestaande governance verankerd zijn op drift raken. Daartoe behoort de rechtstaat. Een scherp kantelende verhouding tussen staat en samenleving zou gevaar voor het voortbestaan kunnen opleveren. De gegroeide afkeer van de bestaande overheid rechtvaardigt geen onbezonnenheid ten aanzien van de trias politica of individuele rechtsbescherming. De illusie van een horizontale wereld, waarin geen dwang meer aanwezig is, lijkt mij gevaarlijk naïef. Gemeenschappen van burgers kunnen zeer wel collectief eigen belang behartigen en ook wel altruïstisch van aard zijn, maar zoals wij zagen is evenzeer uitsluiting mogelijk. De verticaliteit van de staat is daarnaast onmisbaar, al is de reikwijdte daarvan uiteraard voortdurend in discussie. Herschikking van het debat is mogelijk, zodra we het simplisme verlaten en we ons realiseren dat de bestaande arrangementen een hoge graad van complexiteit bezitten en bijna steeds een gemengd karakter hebben: horizontaal en verticaal, privaat en publiek, egocentrisch en altruïstisch, centraal en decentraal. Welke mengvormen van voornoemde karakteristieken zijn geschikt als we op die manier zoeken naar arrangementen?

We benoemen een aantal elementen.

Het is nodig systematisch vragen te stellen omtrent de gewenste metagovernance. Welke mengvormen van voornoemde karakteristieken, en van hiërarchie, markt en netwerk zijn geschikt? Maar ook de weg daarheen dient zo te zijn ontworpen dat steeds de wezenlijke checks and balances bewaard blijven. Dit vergt nauwgezette reflectie aangaande onbedoelde effecten van voorgenoemen maatregelen en ontworpen innovaties. De eertijds veronderstelde scheiding in waarden tussen markten die de egocentriciteit dienen en overheden die ons altruïsme belichamen is ten dele obsoleet: nagenoeg alle markten zijn gereguleerd, we kunnen markten ontwerpen om eerdere externe effecten te prijzen, en overheden handelen soms onduurzaam.

De relevante ontwikkelingen zullen zich afspelen op uiteenlopende niveaus en met verschillende schalen. Alle eenzijdige bewegingen zijn te wantrouwen. Bijzondere aandacht is nodig voor de invloed die uitgaat van impliciete framing.

Hierboven hebben we kunnen waarnemen dat bijvoorbeeld de framing van de klimaatproblematiek in holistische richting snel leidt tot centralistische voorstellen voor reguleringsarrangementen. Eerder hebben wij betoogd, dat de miskennis van culturele variëteit die schuil gaat in mondiaal bindende besluitvorming nu juist een voorname oorzaak van feilen in effectiviteit is, en dat regionale clusters vaak meer succes boeken (Meuleman 2013). Iedere publieke actor, ook de nationale staat, zal op straffe van irrelevantie moeten leren dat hij zich in tal van afhankelijkheidsrelaties in te onderscheiden netwerken bevindt, en daarin veelal adaptief moet handelen. De spanning tussen deze eis en de retoriek van de politiek komt pijnlijk duidelijk tot uitdrukking in de wijze waarop Nederlandse politici de Europese Unie bejegenen. Dat nationale staten steden en regio's herbergen, rechtvaardigt geen hiërarchie ten aanzien van innovatie en transformatie. Steden en sommige regio's blijken in staat tot sneller leren en meer souplesse bij adaptatie van participatieve democratie. Bovendien herkennen zij eerder en beter de nichespelers die ertoe doen, en zijn zij dus competenter in het tot stand brengen van verbindingen met regime-actoren. Wil de politiek dienstbaar zijn aan de samenleving, dan zal zij zich moeten bevrijden van autarkie als grondhouding, en de functionaliteit van de representatieve democratie moeten herdefiniëren in relatie tot de participatieve.

Ook is veel aandacht nodig voor de circulatie en communicatie van kennis. Eerder dacht ik dat dit zich vanzelf zou regelen, maar recente waarnemingen in het domein van de governance van water hebben mij laten zien dat lacunes in kenniscirculatie en eenzijdigheid van communicatie maatschappelijk ernstige gevolgen hebben. Het lijkt mij een belangrijke taak van de betrokken kennisinstellingen om er zorg voor te dragen dat evenwichtige kenniscirculatie plaats vindt. Op de achtergrond figureert een overheidsverantwoordelijkheid om de publieke kennisinfrastructuur daarvoor toe te rusten en daartoe te verplichten. Transgovernance voor duurzame ontwikkeling vergt denken en ontwerpen in meervoud, in spanningen, in afhankelijkheden, in veranderlijkheid, maar tegelijk met aandacht voor de belangrijkste grondslagen voor continuïteit in hedendaagse samenlevingen, te weten de voor overleving noodzakelijke checks and balances. Met behoud van hun basisfunctie zullen ook zij aan verandering onderhevig zijn. Daaraan zal de leerstoel die ik hierbij aanvaard pogen bij te dragen.

## Slotwoord

Aan het slot van mijn inhoudelijk betoog aangekomen, wend ik mij volgaarne tot een aantal Uwer.

Geachte College van Bestuur, waarde Koen en Philip, jullie hebben mij vereerd met een benoeming tot hoogleraar, en daarna nogmaals met de eervolle opdracht om de task force te leiden die de schatkamers aan deze universiteit op het terrein van social innovation moet verbinden en de universiteit een beetje te kantelen in de richting van versterkte dienstbaarheid aan de samenleving. Voor deze inspanningen geldt de repliek waarvan de staatssecretaris Ger Klein ooit zijn voorganger minister De Brauw diende. De laatste had als doelstelling geformuleerd “de olifant die het wetenschappelijk onderwijs is, een meter te verplaatsen.” Ger Klein, zojuist aangetreden in het kabinet Den Uyl in 1973 merkte op: “ik meen toch dat die beestjes zelf kunnen lopen.” Een universiteit goed te besturen vereist dit inzicht, hoe paradoxaal ook.

Hooggeachte promotor Eizenga,

Dat je ook deze oratie meemaakt, verheugt mij zeer. De periode waarin je mij naar de promotie begeleidde kende naast wetenschappelijke ook esthetische kwaliteit, die ik sindsdien heb proberen na te streven.

Mevrouw de voorzitter van de Nationale Unesco commissie, lieve Greetje. In jou dank ik Unesco voor het besluit om zijn naam aan de thans door mij bezette leerstoel te verbinden. Jouw onvermoeibaar streven om maatschappelijk nut tot stand te brengen heb ik reeds decennia op gepaste afstand mogen waarnemen. Met overtuiging maak ik mij op deze plek aan jouw streven dienstbaar. Het contract dat tussen Unesco en deze universiteit tot stand is gebracht bevat in ieder geval ambitie.

Waarde Aart de Zeeuw,

Deze bijeenkomst behoort tot de erfgenaamschap van de RMNO, de Raad voor Ruimte-, Milieu- en Natuuronderzoek, die na een kwart eeuw bloei na trage marteling is vermoord door ministers, die niet wisten wat zij uitrichtten. Wij maakten beiden deel uit van deze Raad, een bescheiden bruggenbouwer tussen de wereld van het weten en de wereld van het willen, de politiek. Je hebt verklaard mij naar Tilburg te willen lokken om in het TSC, het universiteit brede duurzaamheidscentrum, onder meer de sfeer van de RMNO te doen voortleven. Robert Pirsig merkte ooit al terecht op, dat de universiteit in de

eerste plaats “a state of mind” is. Die leef jij in grote integriteit voor. Ik prijs me gelukkig in je buurt te vertoeven.

Louis Meuleman,  
die eerst mijn secretaris, en toen mijn leerling was, en daarna mijn collega met wie het mooie avontuur in Potsdam is vormgegeven. Je zult veel gemeenschappelijk hebben vernomen maar er blijft genoeg te twisten.

Waarde Daan van Soest,  
Met de bijzondere mengeling van enthousiasme en bezonkenheid, die de rijpere jeugd soms kenmerkt, heb je recent de leiding van TSC aanvaard. Uit je daden sedertdien blijkt glashelder, dat je de twee meest eerbare universitaire tradities binnen TSC ieder een plek wilt geven, ten eerste de belangeloze, naar zinvolle kennisaccumulatie dorstende onderzoekstraditie en daarnaast de inspanningen om maatschappelijke handelingsperspectieven te ontwerpen, samen met andere belanghebbenden door kennis te mengen met bedoelingen van legitieme bestuurders en ondernemers. Ik zal je naar vermogen ondersteunen.

Leden van de Task Force Social Innovation en lieve Marieke Schoots.  
Op 23 februari 2013 gebeurde er iets moois. Een aantal super individualistische coryfeeën besloot zich een beetje te verenigen. Het bestuur van de universiteit reageerde na enige tijd daarop verheugd en positief. Via het “zwaan kleef aan” beginsel breidt het gezelschap zich uit. Mijn rol, die van stoker die het vuurtje brandend moet houden, vervul ik dankzij de steun van Marieke vaak met enige vreugde.

Geachte collega's in de bestuurskunde, Uit het voorafgaande betoog hebben jullie kunnen opmaken, dat ik wellicht uit het nest van de gevestigde vogelschare dreig te vallen. Met name mijn introductie van intraventie als centraal begrip in stuurkunde moet sommigen van jullie als verraad in de oren klinken. Ik verheug mij op het vervolg van deze vertraagde val. Een positie aan de zijlijn, hoe esthetisch verantwoord ook, heb ik nimmer begeerd. Ons vak moet ook nuttig zijn.

Waarde studenten, in de afgelopen 25 jaar was de gemiddelde leeftijd van mijn leerlingen ongeveer 39 jaar. Voornamelijk aan de NSOB heb ik mij kunnen laven aan de praktijkbelevissen van de professionals die zich verder wilden

ontwikkelen. Enigen hunner zijn vandaag ook aanwezig. Naarmate ik ouder word, neemt mijn plezier aan ontmoetingen met jonge mensen toe. Dat schept hoop.

Mijn programma voor de komende jaren op de leerstoel, dus naast hetgeen het werk voor de universiteit als geheel op het gebied van social innovation eist, is bescheiden:

- Naar vermogen zal ik de verbindingen van TSC met de buitenwerelden die ik aardig ken versterken; daartoe behoren instituten als het IASS in Potsdam waar ik een tweetal jaren recent te gast was, maar bijvoorbeeld ook de andere Unesco-leerstoelen in ons land; de vorming, maar vooral ook het onderhoud van internationale netwerken, contractueel mijn plicht, heeft dikwijls een broos karakter en een moeizame kosten-batenverhouding;
- Het zou mij een genoegen zijn bij te dragen aan kruisbestuiving tussen de disciplines die zich met duurzame ontwikkeling bezig houden; intieme workshops waar men tijd voor elkaar maakt kunnen waardevol zijn;
- Het is mijn voornemen om bij te dragen aan transdisciplinaire inspanningen op het terrein van mijn leerstoel. Daartoe zal ik ook verplichtingen aangaan. En tenslotte een belofte die ik eerder aan mijn moeder heb gedaan maar niet gehouden: dit is echt mijn laatste oratie. De aanwezigheid van mijn levensgezellin en nageslacht in deze zaal stemt mij intens dankbaar en intensieveert mijn passie voor het voorzorgsbeginsel.

# Literatuurlijst

- Beck, U. (2006b) Reflections on Reflexive Governance. In: J.P. Voß, D. Bauknecht & R. Kemp (Eds), *Reflexive Governance for Sustainable Development* (pp 31–57). Cheltenham: Edward Elgar.
- Beck, U. (2009). *World at Risk*. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press.
- Bunders, J., & Regeer, B. (2009). *Knowledge co-creation: Interaction between science and society*. The Hague: RMNO.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume I*. Cambridge (USA); Oxford: Blackwell. 105
- Castells, M. (2009). *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press.
- De Bruijn, J.A. & Ten Heuvelhof, E.F. (1999). Scientific expertise in complex decision-making processes. *Science and public policy*, 26(3), 179-184.
- De Bruijn, H.J., R.J. In 't Veld & E.F. Ten Heuvelhof (2010), *Process management: Why project management fails in complex decision making*. Heidelberg: Springer Verlag.
- De Zeeuw, A., In 't Veld, R., Van Soest, D., Meuleman, L. & Hoogewoning, P. (2008). *Social Cost-Benefit Analyses for Environmental Policy-making*. The Hague: RMNO.
- Funtowicz, S. & Ravetz, J. (1992). Three types of risk assessment and the emergence of post-normal science. In S. Krimsky, & D. Golding, (Eds), *Social theories of risk* (pp. 211–232). Westport: Praeger.
- Funtowicz, S. & Ravetz, J. (1993). Science for the post-normal age. *Futures*, 25, 739–755.
- Giddens, A. (2009). *The Politics of Climate Change*, Cambridge: Polity Press.
- Grin, J., Rotmans, J. & Schot, J., (2010) *Transitions to Sustainable Development*. New York: Routledge.

- Kickert, W.J.M., Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage.
- Kwakkelstein, T. (ed) ,e.a., (2012) *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat*. Den Haag, Boom Lemma.
- Meuleman, L., (2008) *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*. Heidelberg, Springer.
- Meuleman, L. (Ed.) (2012), *Transgovernance: Advancing sustainability Governance*. Heidelberg, Springer.
- Petschow, U., Rosenau, J. & Von Weizsaecker, E.U. (2005) *Governance and Sustainability*. Sheffield: Greenleaf Publishing.
- Pizsig, R., (1995). *Lila*, New York, Bantam Books
- Rosenau, J. (2005). *Stability, Stasis, and Change: A Fragmegrating World*. In *The Global Century: Globalization and National Security Vol. I* (Washington, DC: National Defense University).
- Ruijter, Paul de, (2011). *Klaar om te wenden*. Schiedam, Scriptum
- Schmidt, F. (2012). *Governing planetary boundaries – limiting or enabling conditions for transitions toward sustainability?* In L. Meuleman (Ed.), *Transgovernance: Advancing sustainability Governance*. Heidelberg: Springer.
- Teisman, G.R, Van Buuren, M.W. & Gerrits, L. (2009). *Managing complex governance sys-tems*. New York: Routledge.
- Van Londen, S., & De Ruijter, A. (2011), *Sustainable Diversity*. In M. Janssens, M. Bechtoldt, De Ruijter, A., Pinelli, D., Prarolo, G., & Stenius, V. (Eds), *The sustainability of cultural diversity* (pp. 3–31). Cheltenham: Edward Elgar.
- Van Twist e.a. 2014 (forthcoming); hierin is het betoog op blz. 27-28 in hoofdlijn opgenomen.
- Van Twist, M.J. & C.J. Termeer (1991). *Introduction to configuration approach: a process theory for societal steering*. In R.J. In ‘t Veld, C.J.A.M. Termeer, Schaap, L., & Van Twist, M.J.W. (Eds.), *Autopoiesis and configuration theory: new approaches to societal steering* (pp. 19–30). Dordrecht: Kluwer academic publishers.
- Veld, R.J. in ‘t, (1975) *Meerderheidsselsel en welvaartstheorie*. Proefschrift RUL, Leiden, Stenfert Kroese.
- “ (2010). *Kennisdemocratie, Opkomend Stormtij*. Den Haag, SDU.
- “ (2010),(ed.), *Knowledge Democracy, Consequences for Science, Politics and Media*. Heidelberg, Springer
- “ (2013). *Sustainable Development Within Knowledge Democracies: An Emerging Governance Problem*. In: Meuleman, L. (ed.), *Transgovernance, Advancing Sustainability Governance*. Heidelberg, Springer, 3 – 37.
- “ (2013). *Transgovernance: The Quest for Governance of Sustainable Development*. In: L. Meuleman (ed.) , *Transgovernance, Advancing Sustainability Governance*. Heidelberg, Springer, 275 – 311.
- “ (2013) and Daal, R.A.J.H. van, *Overheid in transitie. Openbaar Bestuur*, 2, 7 - 11.
- “ (2013) *Macht en verantwoordelijkheid in de kennisdemocratie. Christen Democratische Verkenningen*, 3, 92 – 102.
- “ (2013) and Meuleman, L. *Een sociaal-democratische duurzaamheidsagenda: het kan wel. Socialisme en Democratie*, 4, 76 -84.
- “ (2013), *De Rob als producent van politieke utopie. Bestuurskunde*, 3, 88 -95.
- “ (2013) and Frowijn, M., Gerdan, N. *Randloos Duurzaam, Scenariostudie Haarlemmermeer*. Gemeente Haarlemmermeer.
- Vosz, J., Bauknecht, D. & Kemp, R. (2006). *Reflexive Governance for Sustainable Development*. Cheltenham (UK): Edward Elgar.

## Colofon

*copyright*

**Roel in 't Veld**

*vormgeving*

**Beelenkamp ontwerpers, Tilburg**

*fotografie omslag*

**Maurice van den Bosch**

*druk*

**PrismaPrint, Tilburg University**