



VerDuS
Verbinden van Duurzame Steden

Paradoxaal sturen:

conflict en democratie in
duurzame stedelijke regio's

VerDuS SURF essay over Governance Tamara Metze

Inhoud



	Inleiding	2
1	Paradoxaal sturen 1.0	4
2	Paradoxaal sturen 2.0: drie paradoxen	7
2.1	De Paradox van de Pilot: veel vernieuwd, maar niks veranderd	8
2.2	De Paradox van de Pluriformiteit: veel stemmen gehoord, maar meer uitgesloten	9
2.3	De Paradox van het Pragmatisme: veel opgelost, maar meer conflicten	14
3	Paradoxaal sturen: conflict en democratie in duurzame stedelijke regio's	17
	Colofon	19

Paradoxaal sturen:

conflict en democratie in duurzame stedelijke regio's

VerDuS SURF essay over Governance

Tamara Metze

Inleiding

‘Een sturende overheid’, ‘wetten en regels’, ‘procesafspraken’, collectieve actie met het oog op de publieke diensten en goederen’, ‘de samenwerking tussen overheden en bedrijven’; het samenspel tussen overheden en burgers, zelfsturing, en een ‘lege betekenisgever’; dit is een greep uit de antwoorden van onderzoekers op het gebied van duurzame steden¹ naar de vraag wat governance is. Een kleurrijk palet. Ook verschilt voor de onderzoekers wat er bestuurd wordt: een hele transitie naar meer duurzame steden, betere samenwerking in de logistiek van de bouw, grote infrastructurele opgaven; integraal riviermanagement, regionale samenwerking, toerisme, winkelgebieden in binnensteden, kwetsbare wijken, living labs op het gebied van sociaal ondernemerschap, en ook het eigen onderzoeksproces.

In de meeste projecten is afscheid genomen van top-downsturing door overheden die hand in hand ging met de rationalisering via onderzoek en andere data. Soms is governance nog ‘gewoon’ wet- en regelgeving, maar de meeste onder-

zoekers hebben bij governance het samenspel tussen overheid, bedrijven en samenleving als een zoektocht naar publieke waarde voor ogen. Heel veel onderzoekers experimenteerden samen met andere actoren uit de samenleving met nieuwe vormen van sturing in duurzame steden.

In deze vormen van vernieuwend sturen zijn er drie essentiële ingrediënten: **Pilots**, **Pluriformiteit** en **Pragmatisme**. In pilots en experimenten wordt de beoogde vernieuwing uitgetoetst. Pluriformiteit in standpunten en interpretaties erkennen, is nodig om te zorgen dat iedereen gehoord is en beleid gemaakt wordt dat efficiënt en uitvoerbaar is. Pragmatisme is nodig om de angel uit conflicten te halen, door bijvoorbeeld toekomstgericht en oplossingsgericht werken.

In dit essay schets ik **drie paradoxen** die voortkomen uit de pogingen om naar andere sturingsvormen toe te gaan. Sturingsvormen waarbij experimenteren, pluriformiteit en pragmatisme het uitgangspunt waren. In de afgelopen jaren is vernieuwing in sturing in de praktijk getest en onderzocht in het VerDuS SURF-programma. Uiteraard roepen die experimenten en onderzoeken weer nieuwe lastigheden op. De drie paradoxen die in de onderzoeken en synthese studies van VerDuS naar voren komen zijn:

¹ Ter voorbereiding van dit essay sprak ik met zestien onderzoekers (zie colofon) en analyseerde ik diverse publicaties die voortgekomen zijn uit VerDuS SURF-projecten. De vraag was steeds: wat is governance, wat zijn goede en slechte voorbeelden, en wat zijn prangende vragen?

1. De Paradox van de Pilot:
veel vernieuwd, maar niks veranderd
2. De Paradox van de Pluriformiteit:
veel stemmen gehoord, maar meer uitgesloten
3. De Paradox van het Pragmatisme:
veel opgelost, maar meer conflicten

De VerDuS-onderzoekers trokken ook lessen om met deze governanceparadoxen om te gaan. De oplossingen zijn:

- (1) vernieuwend besturen te zien als manier om de democratie levend te houden en altijd expliciet te zoeken naar ruimte voor institutionele verandering;
- (2) conflicten niet meteen op te lossen in grenswerk maar te gebruiken om betere inzicht te hebben in achterliggende waarden en onzichtbare machtsverschillen;
- (3) de achterliggende waarden te gebruiken in gesprekken over de rechtvaardigheid van beslissingen.

Onderdeel van de governancezoektocht is wat we samen als rechtvaardige en eerlijke keuzen of besluiten zien. Rechtvaardig is niet alleen iets dat vastligt in wetten en regels – dat is meer rechtmatig. Rechtvaardig is ook dat wat als eerlijk ervaren wordt: krijgt iedereen wat hij of zij verdient?



‘Eerlijk’ of ‘fair’ is persoonlijk, specifiek en lokaal: wat ervaren mensen als rechtvaardig in specifieke situaties?

Dit essay is mede gebaseerd op vier reflectieve gesprekken met VerDuS-onderzoekers, en op een analyse van vier syntheses studies, de onderzoeksrapporten, website-publicaties, video's, en de academische publicaties van VerDuS-onderzoekers.

Ik dank de deelnemende onderzoekers hartelijk voor hun input, en heb genoten van de mooie discussies en reflecties die zich ontsponnen.

Tamara Metze
Universitair hoofddocent bij de
leerstoelelgroep Bestuur en Beleid aan
Wageningen University & Research



1

Paradoxaal sturen 1.0

In de afgelopen jaren zijn veel bestuurders en onderzoekers de uitdaging van ‘paradoxaal sturen’ aangegaan. Een paradox is een ogenschijnlijke tegenspraak, bijvoorbeeld: ‘naarmate de kennis toeneemt, weet men steeds minder’. Deborah Stone formuleerde in 1988 een beleidsparadox waarin top-down en rationeel bestuur als manier om politieke strijd buiten de deur te houden toch altijd weer politieke strijd oproept. Dit komt vol-

gens haar omdat ‘achter ieder beleidsprobleem een wedstrijd schuilt tussen conflicterende maar even plausibele interpretaties van hetzelfde abstracte probleem, doel, of waarde’². Hoe hard bestuurders, beleidsmakers en onderzoekers

² Stone, D. (2012) *The Policy Paradox: the art of political decision making*, 3rd edition. New York: Ww Norton & Co. (p12)



ook hun best doen om rationeel een probleem te begrijpen, in stukken te hakken om het behapbaar te maken, en de oplossingen op basis van rationele kennis te formuleren: misverstanden, uitsluiting, ongelijkheid, emoties, onbedoelde effecten blijven ontstaan. Er zitten grenzen aan onze rationaliteit – en achter die rationaliteit zitten ook normatieve keuzen, of tegenstrijdigheden. Denk aan het beleid voor COVID19: welke maatschappelijke kosten en baten tellen mee, welke niet? Welke experts worden gehoord, welke niet? Kortom, paradoxaal sturen erkent dat:

- de overheid niet van bovenaf alles kan aansturen zoals aan de tekentafel bedacht, want mensen zijn niet zo rationeel als vaak gedacht; situaties en omstandigheden wijzigen; beleid zorgt ook voor deze wijzigingen, en er is een grote afhankelijkheid van anderen (bedrijven, maatschappelijke organisaties, burgers) bij de uitvoering van beleid.
- wetenschappers met hun disciplinaire kennis doen vaak eendimensionale aanbevelingen en reduceren onzekerheden, maar de werkelijkheid buiten het laboratorium is complexer. Er zal ambiguïteit blijven. Mobility as a Service (MaaS) levert bijvoorbeeld nieuwe vervoersdiensten op, maar gaan mensen daardoor ook minder in hun eigen auto rijden?

Inmiddels is deze beleidsparadox in Nederland een breed gedeeld idee. De beleidspraktijk is complex. Er is een pluriformiteit aan opvattingen, ambiguïteit en onzekerheid in kennis. Paradoxaal sturen betekent dat er recht moet worden gedaan aan die complexiteit. Ook de onderzoekers van het VerDuS SURF-programma startten vanuit het punt dat de beleidswerkelijkheid complex is,

en dat de huidige structuren en instituties in de weg kunnen zitten als mensen samen iets willen ondernemen of vernieuwen voor de publieke zaak. Voor de meeste onderzoekers was en is de uitdaging om te ‘ontkokeren’ ofwel te ‘koppelen’. Ook willen veel onderzoekers ‘over grenzen heen werken’, wat bijvoorbeeld gedaan kan worden door professionele grenswerkers. Denk hierbij aan landschapsarchitecten die bruggen kunnen slaan tussen wetenschap en beleid, maar ook aan *best persons of intermediaries* in de wijk die bruggen bouwen tussen de systemen van overheden en wetenschappers en de leefwereld van burgers. De onderzoekers wilden – al dan niet samen met beleidsmakers, ambtenaren, burgers, maatschappelijke organisaties en bestuurders – meer recht doen aan de complexiteit van maatschappelijke problemen door niet op voorhand oude categorieën, beleidskokers, wetenschappelijke disciplines te volgen en experimenteer ruimte te creëren in bijvoorbeeld living labs (zoals in de projecten Tek4Labs en SMART-U-GREEN).

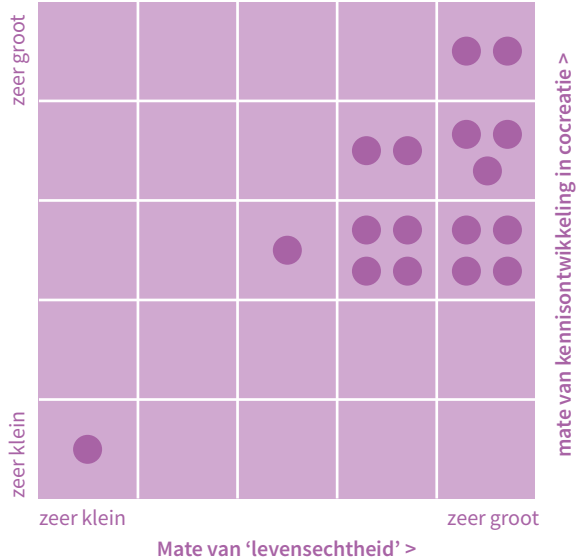
In de praktijk leidt dit ten eerste tot veel experimenten met vernieuwde processen en procedures van samenwerking. Een experiment is, ten eerste, bedoeld om uit te proberen wat werkt en wat niet, en hoe de vernieuwde samenwerking eruit kan zien. Ten tweede zijn de experimenten veelal manieren om recht te doen aan pluriformiteit. Recht vooral door processen inclusiever, transparanter en wederkeriger te maken³. Door anderen, waaronder burgers, beter te betrekken bij het beleid,

3 Zie ook 'Living Labs in VerDuS SURF, een synthesestudie', Jasper Deuten en Julia Jansen



trappen ambtenaren en bestuurders niet in de val van top-downsturing en het maakbaarheidsideaal. Als onderzoekers de interactie met de samenleving beter aangaan, dan kunnen ze complexiteit van die samenleving beter vangen. Ten derde is een pragmatische benadering van governancevraagstukken noodzakelijk om de pluriformiteit te erkennen, én synergie te kunnen faciliteren. Intermediären kunnen alleen oplossingsgericht grenzen doorbreken en samenwerking mogelijk maken. ◀

***Figuur 1** Experimenten binnen VerDuS SURF-projecten kennen een verschillende mate van kenniscocreatie en levensechtheid, zo bleek uit de synthesestudie Living Labs.*





2

Paradoxaal sturen 2.0: drie paradoxen

Onderzoek binnen het VerDuS SURF-programma (maar ook daarbuiten) laat zien dat een inclusief en transparant ('democratisch') proces voor experimenteel sturen niet genoeg is. Niet voor het onderzoek en niet voor beleid. In toenemende mate is het niet bevredigend: want conflicten laaien op, kwaliteit van het landschap holt achteruit, evenals de biodiversiteit en de transitie komen niet op gang. Ook qua proces is het aanmodderen: er komt geen overeenstemming over de visie op de parkeerproblematiek want de ene groep blijft denken in termen van een fietsstad en de ander in

termen van een autostad (zoals onderzoekers in *Tek4Labs* zagen). Mensen worden alsnog buitengesloten (zoals in *R-LINK* werd geobserveerd). De beleidskokers dringen zich op, evenals bestaande wetten en regels. Vernieuwingen worden niet geïnstitutionaliseerd en als het project voorbij is, is de vernieuwing voorbij. De roep om meer regie op de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting dringt zich op. Er ontstaan nieuwe paradoxen want de onderhandelde beleidsdefinities, de 'politieke rede' is vaak vervormd tot een te ver doorgeschooten 'redelijke politiek',



wat Hans Boutellier in het kader van de coronacrisis de '*Pragmacratie*' noemde. Die extreem pragmatische aanpak uit zich in drie paradoxen:

- 1 De Paradox van de Pilot: veel vernieuwd, maar niks veranderd
- 2 De Paradox van de Pluriformiteit: veel stemmen gehoord, maar meer uitgesloten
- 3 De Paradox van het Pragmatisme: veel opgelost, maar meer conflicten

Deze drie paradoxen komen in verschillende mate in de onderzoeken voor. Ze hangen natuurlijk met elkaar samen en komen in willekeurige volgorde voor. Hieronder leg ik uit wat ze zijn en hoe ze er in de praktijk uit zien.

2.1 De Paradox van de Pilot: veel vernieuwd, maar niks veranderd

Experimenteren en pilots zijn nodig om bestaande praktijken en systemen te veranderen. Bijvoorbeeld, voor het verder ontwikkelen van oude industriële locaties, zoals de NDSM-werf in Amsterdam, als plaatsen waar de creatieve sector mocht neerstrijken, moesten wetten en regels over geluidshinder en brandgevaar (tijdelijk) aangepast worden. Ook moesten de economische verdienmodellen veranderen, en werden krakers niet langer gezien als lastige sujetten die uit de ruimtes gezet moesten worden maar als kwartiermakers⁴. Ook in de transities naar meer duurzame steden waarin circulariteit, klimaatadaptatie en overstappen op hernieuwbare energiebronnen voorop staan, is

er volop aandacht voor het experimenteren met nieuwe technologische toepassingen, en recenter ook socio-technologische vernieuwingen – broodnodig om verandering van het hele systeem voor elkaar te krijgen. Op het sociale domein is *social innovation* cruciaal, en wordt veel geëxperimenteerd in *living labs* of *urban labs* en andere vormen van co-creatie.

In de gesprekken met de VerDuS-onderzoekers, in hun studies, maar ook elders dringt zich steeds vaker de vraag op: hoe kan dat experimenteren meer geïnstitutionaliseerd worden? Hoe echt het verschil te maken? Leuk, al die experimenten, maar de organisaties met de grootste belangen veranderen niet. Oude perverse prikkels en patronen blijven bestaan. De onderzoekers constateren dat hun vernieuwende experimenten vaak te kortlopend zijn om impactvol te zijn. Deelnemers aan *living labs* en andere pilots keren terug naar hun eigen organisaties en de waan van de dag. De daarbij horende routines en belangen nemen het snel weer over. Van Buuren et. al. noemden dit in 2017 al heel mooi de 'pilot paradox'⁵. De auteurs laten zien dat pilots, experimenten en vernieuwende initiatieven vooral succesvol zijn als het vrijplaatsen zijn, coalities van voorlopers buiten de kaders van bestaand beleid treden, ze afgebakend en kleinschalig zijn, en er extra middelen zijn. Tegelijkertijd is de kans dat de pilot effect heeft op de omgeving

4 Saris, J., S. van Dommelen, T. Metz (2008) Nieuwe ideeën voor oude gebouwen: creatieve economie en stedelijke herontwikkeling. Rotterdam: NAI Uitgevers.

5 Van Buuren, A., Vreugdenhil, H., Van Popering-Verkerk, J., Ellen, G., Van Leeuwen, C., & Breman, B. (2018). 'The Pilot Paradox: Exploring Tensions between Internal and External Success Factors in Dutch Climate Adaptation Projects'. In B. Turnheim, P. Kivimaa, & F. Berkhout (Eds.), *Innovating Climate Governance: Moving Beyond Experiments* (pp. 145-165). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108277679.011



en daar veranderingen bewerkstelligt groter als de pilot ingebed is in de betrokken organisaties, alle stakeholders gerepresenteerd zijn (en niet alleen de ‘willing’), als er aansluiting is bij bestaand beleid, de kennis en ervaringen generaliseerbaar en overdraagbaar zijn, als de proeftuin op eigen benen kan staan en beschikt over middelen via reguliere budgetten en regels. Ook de VerDuS SURF synthese-studie over living labs laat zien dat de opschaling lastig is, waardoor meer langdurige veranderingen en zelfs transformaties maar moeilijk ontstaan.

De onderzoekers zoeken allemaal oplossingsrichtingen om uit de paradox van de pilot te komen. Dat doen ze niet door terug te grijpen op de al in de jaren negentig afgeserveerde oplossingen – zoals meer sturing, meer wet en regelgeving, meer maakbaarheid – maar door juist te zoeken naar kansen vanuit het denken van de samenleving, de interdependenties in netwerken, de maatschappelijke opgave, de gebiedsopgave. De lessen die op basis van de VerDuS SURF-studies te trekken zijn, sluiten daar mooi bij aan. Ook zij werken verder met het idee dat reflectie en leren – maar dan niet alleen rond die ene pilot – nodig is⁶. Hun advies in mijn woorden:

- Zorg bij een pilot dat er (ook) op deze drie punten gereflecteerd en gehandeld wordt:
 - Wie moeten de deelnemers zijn? Wie zijn de stakeholders, en andere belanghebbenden?
 - Welke ruimte voor (noodzakelijke) samenwerking, ontkokering en integratie is er nog

meer? Dit is het zoeken naar institutionele ruimte, het institutionele werk dat gedaan moet worden.

- Welke impact willen we hebben en hoe bereiken we die tijdens en na het experiment op de institutionele context?
- Een les is ook dat het monitoren hiervan op een aantal momenten moet omdat de pilot aan verandering onderhevig is.
- De lessen uit de pilots kunnen meer met elkaar verbonden worden. Misschien zelfs in een Canon van experimenten. Langlopend onderzoek zou ook helpen.

2.2 De Paradox van de Pluriformiteit: veel stemmen gehoord, maar meer uitgesloten

In de jaren negentig maakten bewoners in een proces van creatieve concurrentie plannen voor een nieuw Bijlmerpark. Zij werkten drie concurrerende plannen voor het park samen met professionals uit tot haalbare plannen. De zeer verschillende plannen werden aan de stadsdeelraad voorgelegd, die van plan was er een te kiezen. Maar de stadsdeelraad koos ervoor om één nieuw plan te maken met elementen uit alle drie. Professionals maakten er een prachtig ontwerp van dat ook technisch en financieel haalbaar was. Iedereen was gehoord, en iedereen was teleurgesteld⁸. De Paradox van de Pluriformiteit is dat in processen waar meer stemmen gehoord zijn, er ook veel wordt uitgesloten. In het geval van het Bijlmerpark was het misschien een zucht naar

6 Zie ook: Suzanne Potjer (2019) Experimenteel Bestuur: Van mogelijke, naar haalbare, naar gangbare vernieuwing. Utrecht: Urban Future Studios.

8 Metze, T. A. P. (2010). Innovation Ltd.: boundary work in deliberative governance in land use planning. Delft: Eburon.



De Paradox van de Pilot voorbij?

In het VerDuS SURF-project *Circulair potentieel – Koppelkansen Water en Energie in de Metropool-regio Amsterdam (MRA)* hebben onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam geholpen met een strategietraject om vergaande samenwerking tussen bestaande partijen, zoals watercyclusbedrijf Waternet, netbeheerder Liander en de gemeente Amsterdam, te realiseren. Het zijn vooral de ‘regime-partijen’, de geïnstitutionaliseerde partijen, die de verandering najagen. Hierdoor zou de Paradox van de Pilot minder van toepassing zou moeten zijn.⁷

Wat als we energie en grondstoffen terugwinnen uit de watercyclus? Een mooi idee om circulair te worden als stad, maar dit vereist wel nieuwe vormen van samenwerking tussen verschillende partijen. Het koppelen van transities is niet alleen noodzakelijk, maar in eerste instantie ook heel lastig, zo bleek tijdens het proces. Het zoeken naar (lokale) synergie dient hierbij als oplossingsrichting. Immers, koppelkansen die bijdragen aan meerdere functies, opgaven en waarden tegelijk zijn in principe goedkoper dan afzonderlijke oplossingen voor deze uitdagingen. Bovendien kan het zorgen voor ruimtebesparing, verkeershinder tegengaan en helpen de weerstand tegen duurzaamheidstransities te verminderen of voor te zijn. Ondanks deze evidente kansen bleek al snel na de

start van het traject dat er heel wat barrières in het bestaande systeem zijn die fundamenteel nieuwe, synergetische oplossingen in de weg staan. Veel van deze systeembarrières zijn onderling verbonden en kunnen maar voor een deel door de partijen zelf worden aangepakt.

In het project werd ook duidelijk dat bij complexe opgaven op meer dan één schaalniveau gewerkt moet worden. In de uitvoeringsprojecten op buurtniveau bleek dat er een ‘tussenschaal’ nodig is om projectoverstijgende opgaven en ambities (zoals klimaatadaptatie), op duurzame wijze te integreren en realiseren. Deze schaal bevindt zich tussen het meestal thematische beleid op stadsniveau (‘boven’) en de praktijk van gebiedsontwikkelingen en projecten (‘onder’). Vanuit de tussenschaal kan er, op basis van een inventarisatie van het gebied en beleidsambities, worden gewerkt aan nieuwe ontwerpen voor de ondergrond en de openbare ruimte (straten, pleinen). In deze ontwerpen kunnen dan integrale maatregelen worden geselecteerd en verdeeld over de diverse niveaus: gebied – netwerk – openbare ruimte – kavel – gebouw. Om pragmatische redenen wordt er in Amsterdam soms al met een tussenschaal gewerkt, maar het ontbreekt nog aan formele en informele organisatie. De kunst zal zijn om, vanuit bestaande behoeften aan een dergelijke schaal, te werken aan een meer structurele inbedding. Dat kan bijvoorbeeld via gebiedsoverstijgende (master)plannen, en waar nodig, aanpassing van bestaande kaders en procedures.

⁷ Bron: ‘Stedelijke duurzaamheidstransities: energie, klimaat & circulariteit, VerDuS SURF Synthesestudie Duurzaamheid’, Joop de Kraker en René Kemp



Ervaringen in Circulair Potentieel hebben laten zien dat het 'van binnenuit' werken aan systeemverandering veel tijd en inspanning kost. Meer dan zelf iets 'out-of-the-blue' te initiëren, lijkt het vooral een kwestie van (a) een portfolio opbouwen met benodigde veranderingen en mogelijke strategieën, en (b) op het juiste moment aanhaken en doorpakken op bewegingen bij betrokken organisaties zoals een nieuwe bestuursopdracht of een herzieningsronde van planprocedures. Daarbij helpt het identificeren en najagen van concrete 'wezenlijke winstpunten' om te voorkomen dat de samenwerkingspartners worden ontmoedigd door de omvang van de opgave of het gebrek aan voortgang. Ook helpt het als de betrokkenen carrièrekansen voor zichzelf zien in het project. Successen in de vorm van tussenresultaten zijn daarbij belangrijk.

Een van de opbrengsten van het traject was dat er een nieuwe, gedeelde probleemdefinitie ontstond - één die niet vertrekt vanuit het belang van individuele partijen, maar vanuit de overkoepelende maatschappelijke opgaven waar iedereen belang bij heeft. Dit is het fundament geweest voor het vervolgproject, het 'Koppelkansen Traject Amsterdam'. Hierin werken de partijen vergaand samen, niet alleen aan nieuwe gebiedsgerichte oplossingen in de praktijk, maar ook aan structuur-aanpassingen binnen en buiten de organisaties om dit mogelijk te maken. Daarmee heeft het ingezette traject meer impact dan een 'los' experiment en gaat het om institutionele verandering van binnenuit.

consensus bij bestuurders, het niet willen teleurstellen van wie dan ook in de achterban.

De VerDuS-onderzoekers schetsen in meer recente voorbeelden soortgelijke processen als 'de lastige overgang van metaforen en abstractie naar opknippen en concrete acties' (Merlijn van Hulst, projecten *SmartUrb* en *Het adaptieve vermogen van stedelijke intermediairs*), of de 'implementatie-hobbel' (Wendy Tan, project *R-LINK*). Of als de realiteit waarin de bestaande economische belangen het winnen van in een co-creatieproces opgestelde alternatieven - vaak via een stevige coalitie tussen bedrijfsleven en overheden (*SMART-U-GREEN*; *Tek4Labs*). Om recht te doen aan de pluriformiteit aan wensen en stemmen is in het verkennende deel van beleidsvorming niet zo ingewikkeld. Maar wat te doen met die pluriformiteit in de meer concrete planvorming, besluitvorming en uitvoering? Als oplossing zie ik in de VerDuS SURF-onderzoeken twee vormen van grenswerk terug (zie kader) waarmee pluriformiteit in inzichten, wensen, en belangen verbonden en soms zelfs geïntegreerd kunnen worden - niet alleen in een beleidsverkennende fase, maar juist ook voor de implementatie. Belangrijk is dat het bij grenswerk niet alleen om het proces gaat en dit zo inclusief mogelijk te maken. Grenswerk is vooral een actieve integratie van verschillende soorten kennis en interpretaties door personen of via objecten. Deze actieve en bewuste integratie leidt tot nieuwe verhalen, verbeeldingen en inzichten waarin wenselijkheid,

haalbaarheid en denkbaarheid gecombineerd zijn. Die voorstellen en ideeën moeten dan wel weer in het proces voorgelegd worden aan alle betrokken. Soms kunnen ze naast elkaar blijven bestaan. Soms moet er gekozen en uitgelegd worden.

1. Grenswerkers: sleutelfiguren die bruggen slaan tussen beleidsdomeinen, bestuurslagen, disciplines en tussen overheid, wetenschap en samenleving. Het werk van sleutelfiguren en intermediairs gaat dwars door de grenzen van instituties heen. Het kunnen zowel professionals als burgers zijn, die verschillende perspectieven kunnen verbinden.
2. Grensobjecten: tekeningen, ontwerpen, modellen en leeragenda's, maar ook concepten waarmee disciplinaire kennis, kennis op beleidsdomeinen én experimentele kennis geïntegreerd kan worden. Naast uitleggen en vertalen, is de integratie van verschillende kennis en interpretaties essentieel. Het grensobject hoeft niet alleen tijdens de verkennende of experimentele fase gemaakt te worden. Door te werken met prototypes die aangepast worden, kan er geleerd blijven worden, maar kunnen ook besluiten genomen worden⁹ (*UP-WISE*).

Een oplossing voor de Paradox van Pluriformiteit?

* Grenswerkers: sleutelfiguren in de wijk

In twee VerDuS SURF-projecten over *smart urban intermediaries* (*SmartUrbI* en *Het adaptieve vermogen van stedelijke intermediairs*) van onderzoekers van de Universiteit van Tilburg is meer zicht ontstaan op de katalyserende rol en bijdrage die (netwerken van) sleutelfiguren in buurten leveren aan stedelijke ontwikkeling en transformatie. Zij mobiliseren en ondersteunen lokale gemeenschappen en stedelijke instituties. Het kan een buurman zijn die kookt voor mensen met een kleine portemonnee, een theatermaker die voorstellingen maakt over vrouwenemancipatie of iemand die zich actief inzet voor het vergroenen van de wijk. Maar ook ambtenaren, professionals van ngo's of politici kunnen bemiddelende en verbindende rollen spelen. Ze kunnen gezien worden als een schakel tussen systeem- en leefwereld of tussen beleid en wijkpraktijk. In alle gevallen hebben deze mensen een bepaalde mate van vrijheid en ondersteuning nodig om te kunnen floreren en effectief te zijn. Daarin kunnen lokale overheden een belangrijke rol spelen.

* **Grenswerkers: professionals** In het project '*Ruimtelijk ontwerpers als grenswerkers in transformaties naar een duurzame leefomgeving*' blijkt dat de weg van ontwerp naar uitvoering van integrale plannen lang en vol obstakels en hindernissen is. Ruimtelijk ontwerpers leveren echter naast inrich-

9 Metze, T. (2020). Visualization in environmental policy and planning: a systematic review and research agenda. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(5), 745-760. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1798751>



Samen aan de slag: Kracht van een netwerk voor klimaat

Om de stad **klimaatbestendig** te maken, moet de sponsoring van de stad verbeterd worden. Alle initiatiefnemers in de stad zijn daarom bezig om te zorgen dat regenwater niet direct het riool in loopt, maar wordt opgeslagen in de stad of via het groen de grond in kan. Denk aan het realiseren van een geveltuin, een groen dak of een waterplein. De stad wordt op die manier niet alleen klaargemaakt voor extremere weerpatronen, maar wordt er ook nog mooier van.



tingsvoorstellen steeds vaker actief een bijdrage aan het overbruggen van verschillen tussen stakeholders. Ze doen dat als ingehuurd ontwerper, maar ook binnen overkoepelende organisaties en soms als 'outsider'. Ze spelen een belangrijke procesrol in het integreren van verschillende doelstellingen. Daarnaast dragen ze bij aan het overbruggen van organisatorische, institutionele en culturele verschillen.

*** Grensobjecten: platforms** In een aantal projecten is vooral gekeken naar 'grensobjecten'. Project 'Het Nieuwe Normaal' handelt over de rol en functie van samenwerkingsplatforms voor klimaatadaptatie waarin verschillende gemeentelijke actoren samenwerken. Deze proberen zo buiten de gebruikelijke instituties mensen te activeren om zelf aan de slag te gaan met klimaatadaptatie. Voorbeelden van dit soort platforms zijn Amsterdam Rainproof en Water Sensitive Rotterdam. In samenwerking met deze twee platforms hebben de onderzoekers gekeken naar succesfactoren en barrières bij stedelijke klimaatadaptatie en hoe de manier van werken meer mainstream zou kunnen worden. De onderzoekers brachten een brochure en een inspiratietool voor de praktijk uit, met daarin een routekaart en een tiental stappen die dit type 'grensobjecten' afleggen. Deze routekaart helpt beleidsmakers in steden om de ontwikkeling en inrichting van platforms als deze te duiden.

* Grensobjecten: ontwerpend onderzoek

Bij twee VerDuS SURF-projecten die ontwerpend onderzoek inzetten, zijn de ontwerpende instrumenten het grensobject. Project 'Urban conflicts and research by design: Practical wisdom for sustainable cities' (UP-WISE) van onderzoekers aan de Wageningen Universiteit zoomt in op de rol van materiële technieken, zoals kaarten en visualisaties. De bedoeling is om met de inzet hiervan spanningen en zelfs conflicten rond de lastige ruimtelijke (herinrichtings)processen met behulp van ontwerpend onderzoek constructief op te pakken. Ontwerpend onderzoek als interventie lijkt verschillende soorten kennis, interesses, normen en waarden met elkaar te kunnen verbinden. Tegelijkertijd roepen deze experimenten vragen op: wat wordt in de verbeelding vertegenwoordigd; wie of wat wordt opgenomen of uitgesloten; wat is de reactie van mensen? Maken de materiële objecten het mogelijk om grenzen te overschrijden en praktische wijsheid te creëren? Project 'Instruments for Sustainable Urban Riverfronts' (I-SURF) van de technische Universiteit Delft, tot slot, doet iets soortgelijks met vier ontwerpinstrumenten die gebruik maken van visuele communicatie. De set is bedoeld om de samenwerking tussen betrokkenen bij waterfronttransformaties te vergemakkelijken.

2.3 De Paradox van het Pragmatisme: veel opgelost, maar meer conflicten

Pragmatisch sturen en besturen is nodig om conflicten niet op te laten lopen en besluiten te kunnen nemen. Regionale samenwerking ontstaat bijvoorbeeld vaak vanuit de wens om op pragmatische wijze de problemen op te lossen of kansen te grijpen die er op regionale schaal liggen. Soms gaat het over ambtelijke capaciteit die niet in kleine gemeente aanwezig is. Bundeling in een regio maakt het mogelijk om toch tot goede dienstverlening te blijven komen. Herindeling van de gemeenten is te politiek gevoelig, dus is regionale samenwerking de pragmatische oplossing. Pragmatisme is ook nodig om grenswerk en grensobjecten voor de verbinding van pluriforme stemmen succesvol te laten zijn. Iemand die alleen maar vanuit zijn of haar eigen *frame* kan denken, kan zich niet indenken hoe de ander denkt. Er is dan geen *reframing* mogelijk, er kan geen nieuw verhaal gemaakt worden¹⁰. Alles blijft bij het oude. Interessant is dat veel van de onderzoeken uit het VerDuS SURF-programma laten zien hoe er toch conflicten ontstaan. Ze tonen aan dat co-creatie, living labs, samenwerking in en met burgerinitiatieven niet zonder slag of stoot gaan. Conflicten ontstaan over definities over het al dan niet betrouwbaar zijn van kennis, en over wie er al dan niet betrokken moet worden. Of over naar wie overheden uiteindelijk luisteren, wie ze steunen, en of dat wel transparant en zelfs rechtmatig is. Conflict is inherent onderdeel van vernieuwend sturen. Waar de rechtmatige overheid voorheen

De Paradox van het Pragmatisme voorbij?

*** Inclusiviteit en transparantie: omgevingscanvas** *R-LINK* deed onderzoek naar kleinschalige bottom-upinitiatieven en organische gebiedsontwikkeling als een slimme manier om aan stedelijke transformatie te werken. De onderzoekers volgden meerdere van dit soort initiatieven in binnen- en buitenland. Hoe kunnen kleinschalige initiatieven in de gebiedsontwikkeling bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken? Hoe kun je zittende partijen en hun belangen meenemen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling? Hoe betrek je burgers bij ruimtelijk beleid en het maken van een Omgevingsvisie? Onderzoekers van de Hogeschool van Amsterdam ontwikkelde hiervoor onder meer het *Omgevingscanvas* als hulpmiddel voor het maken, verrijken en verantwoorden van ruimtelijke plannen die in co-creatie worden gemaakt: het canvas dient vooral om willekeur te voorkomen en bestaat uit meerdere lagen. In de eerste laag helpt het canvas om nieuwe belanghebbenden te ontdekken en ze een stem te geven. In de tweede laag geeft het canvas de mogelijkheid om gestructureerd de belangen die spelen rond een ruimtelijk initiatief en de beoogde locatie met elkaar te confronteren en te ontdekken hoe zij zich tot elkaar verhouden. In de derde laag nodigt het canvas uit om belangen af te wegen, het project te verrijken en onderbouwde keuzes te

¹⁰ Schön, D.A. and M. Rein (1994) *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books





maken zodat het vervolg van het project verantwoord kan worden.

* Inklusiviteit en transparantie: toolkit

Het Europese VerDuS SURF-project *Smarterlabs*, waaraan door de Universiteit Maastricht is meege- werkt, richtte zich expliciet op het voorkomen van veelvoorkomende valkuilen bij het organiseren van stedelijke experimenten. De onderzoekers hebben op basis van experimenten in vier Europese steden (Maastricht, Brussel, Graz en Bellinzona) tien veel- voorkomende valkuilen geïdentificeerd voor het opschalen van inclusieve living lab-experimenten. Ze presenteren concrete strategieën die helpen om deze valkuilen te vermijden. Het resultaat laat zich lezen als een handboek voor stedelijke profession- als die betrokken zijn bij living labs op het gebied van mobiliteit, *smart cities*, energie en tal van andere thema's. Hoe kun je bijvoorbeeld de betrok- kenheid van inwoners stimuleren? Maak voor het opstarten van het lab een zogenaamde *stakeholder and requirement analysis*, die helpt om verschil- lende vormen van uitsluiting, de achterliggende motivaties en de manieren hoe hiermee om te gaan te identificeren. Een veelvoorkomende drempel voor het opschalen van de resultaten van een lab is dat er onvoldoende aandacht is voor groepen en de impact buiten de context van het living lab. Dat

heeft er vaak mee te maken dat er onvoldoende of zelfs geen vertegenwoordigers van de bredere stedelijke context bij het project betrokken zijn, terwijl het project wel degelijk impact op hen heeft. Hierop kun je vooraf anticiperen, door te reflecteren op de verschillende schaalniveaus die relevant zijn voor het lab en op de actoren op de verschil- lende niveaus die al dan niet betrokken raken. Op die manier ontstaat beter zicht op de indirecte en schaal-overstijgende effecten in de bredere stede- lijke context. Ook kan het helpen om de lab-bij- eenkomsten op verschillende plaatsen in de stad te organiseren. Door deze zaken van te voren goed te regelen, maximaliseer je de kans dat het experi- ment waardevolle lessen oplevert voor het omgaan met complexe maatschappelijke vraagstukken, aldus de onderzoekers van SmarterLabs.

In een andere serie VerDuS SURF-projecten aan de Universiteit Maastricht (*URB@Exp*, *SMULLN* en de opvolger *TEK4LABS*) is eveneens gekeken naar het verbeteren van stedelijke living labs. *SMULLN* bracht op basis van het onderzoek een *inspiratie- brief* uit met vijf uitdagingen en inzichten voor de governance van *urban living labs*. Deze handelen over gelijkwaardig partnerschap, experimenteer- ruimte, positionering, brede samenwerking en de rol van ambtenaren.

de betrouwbare scheidsrechter was, is zij nu vaak ook medespeler en belanghebbende. In die pragmatische samenwerkingen in experimenten ligt de mogelijkheid op de loer dat gevestigde belangen en coalities alsnog via de achterdeur de vernieuwing tegen houden. Overheden spelen daar ook een rol in, laten de onderzoeken zien. Het is, bijvoorbeeld, niet transparant waarom sommige maatschappelijke initiatieven overheidssteun krijgen. Of waarom een coalitie van overheid en bedrijven automatisch voorrang geeft aan economische belangen van een stad op die van de natuur of burgers. Dit roept conflicten op. De vraag is, hoe met die soms onzichtbare conflicten is om te gaan. Hoe kunnen die productief zijn in de transitie naar duurzame stedelijke regio's? De lessen die de onderzoekers in de gesprekken en hun publicaties trekken zijn over de rol van conflicten, zijn deze:

- Verschillen moeten naast elkaar kunnen bestaan. Convergentie is niet altijd wenselijk of mogelijk.
- Er moet meer ruimte voor conflicten zijn omdat die inzichten geven in waarover mensen zich zorgen maken of belangrijk vinden. Het gaat niet alleen om belangenconflicten die er spelen, maar ook om de achterliggende interpretaties en waarden.
- Er moet beter zicht komen op relatief onzichtbare processen van voorkeur. Het inclusieve en transparante proces lost dit niet altijd op. Hierbij kunnen theorieën die normatieve kaders ontwikkelen wellicht gebruikt worden. Denk aan rechtvaardigheid in de energietransitie.
- Er moet meer aandacht zijn voor de dynamiek van polarisatie, escalatie en de-escalatie. Als mensen in de verdediging gedwongen worden, zal dat zeer waarschijnlijk van hen geen constructieve houding opleveren. Uitsluiting zonder uitleg, levert protest op¹¹. ◀

11 Zie ook Nanke Verloo (2015) *Negotiating Urban Conflict: Conflict as an Opportunity for Urban Democracy*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.





3

Paradoxaal sturen: conflict en democratie in duurzame stedelijke regio's

Democracy is more than a form of government; it is primarily a mode of associated living, of conjoined communicated experience. ~John Dewey, 1916

De essentie van een democratie is dat het 'een vorm van samenleven is, van gezamenlijke gecom-municeerde ervaring'¹². Democratische instituties

of procedures moeten levend gehouden worden, anders veranderen ze in zombies – ze worden leeg en betekenisloos. In het slechtste geval leidt dit tot een vorm van geïnstitutionaliseerde onrechtvaardigheid¹³.

De vernieuwende vormen van sturing in duurzame stedelijke netwerken houden de democratie levend. Ze zorgen dat we blijven reflecteren en leren, en samen zoeken naar een nog betere versie van democratische samenwerking voor de publieke zaak. Zoveel is wel duidelijk. Hoe dan dat proces van leren en samen zoeken naar oplossingen voor duurzame steden weer een stapje verder te brengen?

¹² Dewey, J. (1916) *Democracy and Education: An Introduction to the Philosophy of Education*. Toronto: Collier-Macmillan Canada, Ltd.

¹³ Young, Iris (1990). *Justice and the politics of difference*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press



Ten eerste moeten we zorgen dat geleerde lessen bekliven, impact hebben.

Het leren tussen pilots, en tussen pilots en omgeving kan beter georganiseerd worden. Dit kan, bijvoorbeeld, in lerende netwerken tussen de experimenten. In een uitwisseling aggregeren alle experimenten hun lessen, en maken ze praktisch toepasbaar voor andere situaties. Het is van *best practice* naar *next practice*.

Ten tweede kunnen experimenten nog veel beter blootleggen welk institutioneel werk er nodig is.

Wat moet in onze democratische instituties moet veranderen om de duurzaamheidstransities mogelijk te maken? Dit kunnen grote veranderingen zijn (andere wetten, regels), maar het kunnen ook meer subtiele vormen van verandering zijn – zogenaamde ‘*small wins*’, kleine voorbeelden van radicale verandering die we kunnen verder verspreiden, verbreden en verdiepen¹⁴.

Ten derde moeten we leren hoe de grenswerkers en grensobjecten te versterken.

De kracht van de vernieuwers is dat zij een meervoudigheid aan inzichten weten te verbinden. Ze zijn goed in het organiseren van inclusieve en transparante processen waarin zij mensen aan elkaar te koppelen. Deze grenswerkers – professionals, burgers, ambtenaren – faciliteren het overschrijden van bestuurlijke, geografische en culturele grenzen door nieuwe netwerken tussen mensen te creëren. Daarbij is de inhoudelijke vertaalslag en integratie onontbeerlijk. Een proces alleen is vluchtig en

ongrijpbaar. Steeds vaker gebruiken vernieuwers grensobjecten in allerlei vormen en maten: leeragenda’s, schetsen, visualiseringen, modellen. Op dit punt valt er nog meer te leren. Grensobjecten hebben de kracht inhoud en proces samen te brengen. In grensobjecten worden kennis en inzichten geïntegreerd. Maar grensobjecten die technische haalbaarheid met denkbare en wenselijke toekomst verenigen, zijn zeldzaam. Ook weten we nog maar weinig over welk soort object zorgt voor welke in- en uitsluiting en integratie. Of welke vorm nu het beste voor wie. En: hoe conflicten een plaats te geven in deze grensobjecten?

Tot slot, de prille les van de paradox van het pragmatisme is, dat conflicten nodig zijn om essentiële waarden bloot te leggen.

Ook maken ze onzichtbare vormen van oneerlijkheid in een (te) pragmatische aanpak zichtbaar. Conflicten zijn lastig, maar ze kunnen een te ver doorgeschoten pragmatisme corrigeren. Ze kunnen een antwoord geven op de vraag: wanneer is een besluit te rechtvaardigen, ook als het tot uitsluiting leidt? Het gaat niet alleen om een duurzame stad – waarbij we inzichtelijk kunnen maken wat er allemaal onder duurzaam wordt verstaan – maar ook over een rechtvaardige stad. De governancezoektocht is een speurtocht naar wat we samen als rechtvaardige eerlijke keuzen of besluiten zien. Provocatief ontwerpend onderzoek is misschien een grensobject dat hierbij past. Het zijn de inzichten over conflicten waarmee de democratie levend te houden is. ◀

14 Termeer, C. J. A. M., & Metz, T. A. P. (2019). More than peanuts: Transformation towards a circular economy through a small-wins governance framework. *Journal of Cleaner Production*, 240. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118272>



Colofon

Teksten: Tamara Metze met bijdragen van Ymkje de Boer

Gesprekspartners uit het VerDuS SURF-programma: Marleen Buizer, Marc Dijk, Matthijs Hisschemöller, Merlijn van Hulst, René Kemp, Annet Kempenaar, Ko Koens, Joop de Kraker, Melika Levelt, Joeri Naus, Cees-Jan Pen, Christian Scholl, Wendy Tan, Bert van Wee en Jannes Willems

Gesprekspartner namens het Rathenau Instituut: Julia Jansen

Eindredactie, advies en projectbegeleiding: Ymkje de Boer met medewerking van Rogier van der Wal

Fotografie: Alex Schröder (cover, p.4, 7, 11, 17), R-LINK (p.6), Ron de Muijnck (p.16)

Grafische vormgeving: Karin Eken (Nieuw-Eken Ontwerp)

www.verdus.nl



PLATFORM31
kennis van stad en regio



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat



Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat



www.verdus.nl

VerDuS staat voor Verbinden van Duurzame Steden. Binnen dit kennis-initiatief VerDuS ontwikkelen wetenschappelijk onderzoekers in samenwerking met experts uit de praktijk kennis om in te spelen op vraagstukken rond onder meer verstedelijking, ruimte, mobiliteit en transport. VerDuS is een initiatief van NWO (de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, inclusief Regieorgaan SIA), Platform31 en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Infrastructuur en Waterstaat, en Economische Zaken en Klimaat.

