

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

Tamara Metzke*

Dit is een bewerking van het essay voor VerdusSurf¹ dat is mede gebaseerd op vier reflectieve gesprekken met VerDuS-onderzoekers, en op een analyse van vier syntheses studies, de onderzoeksrapporten, websitepublicaties, video's en academische publicaties van VerDuS-onderzoekers.

Vernieuwende vormen van sturing in stedelijke netwerken zijn een manier om de democratie levend te houden. In de samenwerking voor duurzame stedelijke regio's zijn overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven, burgers en experts samen aan het zoeken naar een nog betere versie van democratische samenwerking voor de publieke zaak. Ze dragen daarmee bij aan de essentie van een democratie, zoals zo mooi verwoord door John Dewey (1916): 'Democratie is een vorm van samenleven, van gezamenlijke gecommuniceerde ervaring'. Dit kan nog verder versterkt worden door de drie paradoxen van experimenteel besturen te omarmen (Potjer, 2019).

De paradox van de pilot: veel vernieuwd, maar niks veranderd

In pilots, *urban living labs*, *communities of practice* wordt veel vernieuwd, maar niks veranderd: de organisaties met de grootste belangen veranderen niet en oude perverse prikkels en patronen blijven bestaan. Dit was wat de VerdusSurf onderzoekers al reflecterend op de afgelopen jaren soms verzuchtten. Het is al eerder geconcludeerd: stedelijke experimenten zijn vaak te kortlopend en vrijblijvend om impactvol te zijn. Het is de 'pilotparadox': nieuwe vormen van samenwerking zijn succesvoller als ze vrijheid krijgen, maar de kans dat de pilot impact heeft op de omgeving is groter als de pilot is ingebed bij betrokken organisaties en de kennis en ervaringen generaliseerbaar en overdraagbaar zijn (Van Buuren e.a., 2018).

Deze paradox nodigt de samenwerkende partijen op het gebied van duurzame transitie uit om de geleerde lessen in experimenten en pilots beter te laten beklippen. Een manier is om ieder experiment beter te laten aansluiten bij de 'normale' beleidspraktijk, maar het is beter om lerende netwerken tussen de experimenten te organiseren waardoor de lessen uit de experimenten overdraagbaar zijn. Daarnaast moet institutioneel werk verricht worden: op basis van pilots en experimenten lessen om democratische instituties te veranderen. Dit kunnen grote veranderingen zijn (andere wetten of regels), maar het kunnen ook meer subtiele vormen van

* Dr. Tamara Metzke is universitair hoofddocent bij de leerstoelgroep Bestuur en Beleid aan de Wageningen Universiteit en voorzitter van de redactie van *Beleid en Maatschappij*.

Tamara Metze

verandering zijn – zogenaamde *small wins*: kleine voorbeelden van radicale verandering die we verder kunnen verspreiden, verbreden en verdiepen (Termeer & Metze, 2019).

De paradox van de pluriformiteit: veel stemmen gehoord, maar meer uitgesloten

De paradox van pluriformiteit is dat veel stemmen worden gehoord, maar meer zijn uitgesloten. De VerDuS-onderzoekers schetsen de lastige overgang van de verkennende naar de besluitvormende en uitvoerende fase, of van de fase van mooie metaforen naar concrete acties. In het verkennende deel van beleidsvorming is het niet zo ingewikkeld om recht te doen aan de pluriformiteit aan wensen en stemmen. Maar wat te doen met die pluriformiteit in de meer concrete planvorming, besluitvorming en uitvoering, als er keuzes gemaakt moeten worden?

Deze paradox laat zien dat grenswerk, dat nodig is om praktische wijsheid te smeden, versterkt kan worden. Grenswerk als actieve integratie van verschillende soorten kennis, beleidsdomeinen en interpretaties door personen kennen we al. Deze actieve en bewuste integratie leidt tot nieuwe verhalen, verbeeldingen en inzichten waarin wenselijkheid, haalbaarheid en denkbaarheid gecombineerd zijn. Steeds vaker gebruiken vernieuwers hierbij expliciet grensobjecten in allerlei vormen en maten: leeragenda's, schetsen, visualiseringen, modellen. Maar grenswerk is ook inzichtelijk maken waar het schuurt: waar liggen de belangentegenstellingen of waar botsen interpretaties? Ook grensobjecten kunnen hier een rol spelen: zij kunnen vormen van provocatief ontwerp zijn waarin die verschillen juist duidelijk gemaakt worden en aanleiding geven om over rechtvaardige verdeling van lusten en lasten te spreken, of over wie er mag beslissen, of niet.

De paradox van het pragmatisme: veel opgelost, maar meer conflicten

In de paradox van het pragmatisme is veel opgelost, maar ontstaan ook meer conflicten: pragmatisch sturen is nodig om conflicten niet op te laten lopen en besluiten te kunnen nemen. Pragmatisme is nodig om pluriforme stemmen succesvol te integreren of op basis daarvan tot nieuwe inzichten te komen. 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 worden (Schön & Rein, 1994). Echter, veel van de onderzoeken uit het VerDuS-SURF-programma laten zien dat ook in de vernieuwde vormen van besturen 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 ook inherent onderdeel van vernieuwend sturen. De vraag is veel meer: welke nieuwe inzichten levert het op als een conflict niet altijd opgelost hoeft te worden?

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. In een energietransitie bijvoorbeeld, laten tegenstanders van windmolens zien dat zij belang hechten aan historische en culturele maatschappelijke waarden. Protesterende non-gouvernementele organisaties of burgers geven aan dat een meer rechtvaardige verdeling van lusten en lasten tussen individuele burgers en grote bedrijven nodig is. Dit soort inzichten in conflicten geeft een antwoord op de vraag: wanneer is een besluit te rechtvaardigen, ook als het tot uitsluiting leidt? Als we weten wat mensen onrechtvaardig vinden, dan kunnen we ook afleiden wat wel fair is. Het gaat niet alleen om de ontwikkeling van duurzame steden – waarbij we inzichtelijk kunnen maken wat er allemaal onder duurzaam wordt verstaan –, maar ook over een rechtvaardige stad.

Kortom, om de democratie levend te houden is paradoxaal sturen in pilots en experimenten nodig: institutioneel werk, provocatieve grensobjecten en conflict leggen waarden bloot die het gesprek over de democratie en rechtvaardigheid op gang houden.

Noot

- 1 VerDuS staat voor Verbinden van Duurzame Steden. Binnen dit kennisinitiatief 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 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 (www.verdus.nl/over-ons/).

Literatuur

- Buuren, A. van, Vreugdenhil, H., Popering-Verkerk, J. van, Ellen, G., Leeuwen, C. van, & 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 (red.), *Innovating Climate Governance: Moving Beyond Experiments*, Cambridge: Cambridge University Press, 145-165. doi:10.1017/9781108277679.011.
- Dewey, J. (1916). *Democracy and Education: An Introduction to the Philosophy of Education*. Toronto: Collier-Macmillan Canada, Ltd.
- Potjer, S. (2019). *Experimenteel Bestuur*. Utrecht: Urban Futures Studio.
- Schön, D.A., & Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.
- Termeer, C.J.A.M., & Metze, T.A.P. (2019). More than peanuts: Transformation towards a circular economy through a small-wins governance framework. *Journal of Cleaner Production*, 240. doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118272.