Allemaal Winnen

Martin Bakker & Frank van Empel

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Allemaal Winnen

Duurzame regionale ontwikkeling (Ecolutie)

Only Winners

Sustainable regional development (Ecolution)

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de rector magnificus

Prof.dr. H.G. Schmidt

en volgens besluit van het College voor Promoties.
De openbare verdediging zal plaatsvinden op

donderdag 26 april 2012 om 9.30 uur

door Franciscus Waltherus Andreas Maria van Empel

geboren te Tilburg

en op

donderdag 26 april 2012 om 10.45 uur

door Martin Johan Bakker

geboren te Laren (NH)

Promotiecommissie

Promotoren:
Prof.dr. W.A. Hafkamp
Prof.dr. D. Huisingh

Overige leden:
Prof. dr. J.F.D.B. Wempe
Prof.dr. J.J. Bouma
Prof.dr.ir. W.F. Schaefer

Copromotor:
Prof. mag.arch.ing.dr.h.c. P. Schmid

ISBN: 978-94-90665-04-3
ISBN e-book: 978-94-90665-05-0

Copyright 2011 Martin Bakker en Frank van Empel

CIP gegevens Koninklijke Bibliotheek Den Haag

ALLEMAAL WINNEN
(Only Winners)

Bakker, M.J., Empel, F.W.A.M. van

Proefschrift – Doctoral Thesis

Trefwoorden: Allemaal Winnen / Ecolutie / regionale duurzame ontwikkeling/ beleid regionale overheid / Provincie Noord-Brabant

Omslag: het raadseltje, Joost Sicking, 1969, olieverf op doek, 80 x 170 cm

Ilustraties: Studio Van Elten en Stijn van Liefland
Vormgeving: Studio Van Elten 's-Hertogenbosch

Alle rechten gereserveerd

Samenvatting

De lucht die we inademen, de atmosfeer, de vogels in het zwerk, de oceanen, het koraalrif dat als decor dient voor kleurige, veelvormige vissen, regenwater, (oer)wouden, lokale open ruimtes, het strand, de golven van de zee, in het wild levende planten en dieren. Ze zijn van niemand en van iedereen. Het behoort allemaal tot het menselijk erfgoed. De Aarde levert alles in overvloed en voor niets, zo lijkt het. Tot voor kort – begin jaren zeventig, de Club van Rome – was dat ook nog het geval met de vele aardschatten: olie, gas, (edel) metalen, mineralen. Dergelijke natuurlijke hulpbronnen en -middelen (resources), waar alle Aardbewoners een moreel, zo niet juridisch, belang bij en recht op hebben en die ten faveure van ons allemaal beheerd zouden moeten worden, heten in de sociale wetenschappen en in de ecologie '*commons*'. In een wereld die gekenmerkt wordt door individuele eigendomsrechten, zijn de *commons* vogelvrij. Er wordt op grote schaal gebruik en misbruik van gemaakt. Met als gevolg: een aanzienlijke schade aan, respectievelijk verlies van veel natuurlijk kapitaal. Gemeenschappelijk gebruikte visgebieden worden leeggevist, onder het mom van: 'Als ik het niet doe, doet een ander het wél'. Meren vervuilen en regenwouden verdwijnen, de olie raakt op, in grote delen van de wereld heerst een tekort aan zuiver drinkwater, de inkomens zijn ongelijk verdeeld, het aantal diersoorten neemt drastisch af en ernstige klimaatverandering dreigt. Kortom: we leven met z'n allen in een destructieve wereld. En dan gaat het ook nog om problemen op wereldschaal, die ver uittorenen boven de bescheiden vermogens van het individu. Dat zou je denken. In werkelijkheid is het precies andersom. In 's-Hertogenbosch, 's-Gravenhage en Kyoto wordt vooral voor de Bühne gespeeld. Vlijmscherpe analyses, ambitieuze plannen en heilige voornemens doen het goed bij de pers, vooral als er de geur van NIEUW omheen hangt. Of er ooit iets van terecht komt, dat is van latere zorg.
Aan de hand van vijf praktijkvoorbeelden, spelend in Nederlands op één na grootste provincie, wordt onderzocht waarom veel plannen voor een duurzame, regionale ontwikkeling niet van de grond komen. De probleemstelling van dit proefschrift.

Kruispunt

Tien jaar lang hebben wij ons als respectievelijk beleidsmedewerker en geëngageerd schrijver – in en voor de provincie Noord-Brabant, maar bijvoorbeeld ook met en voor gemeenten en bedrijven – in theorie en praktijk ingezet voor een 'duurzame, regionale ontwikkeling'. We hebben beiden de stellige overtuiging dat er in de provincie Noord-Brabant veel initiatieven, programma's en projecten lopen, maar dat er niettemin weinig voortgang wordt geboekt.
Op het regionale niveau ontbreekt een integraal, conceptueel beleidskader voor de overgang van een destructieve naar een constructieve, economische, ecologische en sociaal-culturele ontwikkeling. Het Provinciebestuur straalt onvoldoende kracht en vertrouwen in eigen kunnen uit. Elke vier jaar worden, na de verkiezingen voor de Provinciale Staten, bakens verzet. Er wordt een dikke streep gezet door het beleid van de voorgangers. Dit alles ten faveure van het eigen politiek profiel. Het wordt tijd dat het regiobestuur inziet dat het zich op een kruispunt

van wegen (in ruimte en tijd) bevindt. De regionale overheid speelt als 'middenbestuur' tussen Europese Unie en Gemeente een cruciale rol bij het verwezenlijken van duurzame ontwikkeling.

Gedurende dit onderzoek ontstond een nieuw begrippenkader rondom het doel 'Allemaal Winnen': een samenleving zonder verliezers, waarin economische, ecologische en sociaal-culturele aspecten even zwaar wegen. Door het ontregelen van bestaande systemen, het omverwerpen van verkalkte regimes en het maken van nieuwe combinaties komt er weer beweging in oude, verroeste scharnieren en gaan deuren open die lang gesloten waren.

De nieuwe concepten en instrumenten die worden geïntroduceerd zijn:

1. **Allemaal Winnen** (het doel) is de ideale samenleving, de *duurzame samenleving*. Een samenleving waar mensen niet ten koste van een ander, of van natuur, milieu, of economie, vooruit proberen te komen, maar naar vermogen bijdragen aan het geheel en daarvan ook de vruchten plukken. Een wereld die zich evenwichtig ontwikkelt. Een wereld met louter winnaars.
2. **De Matrix** (het kompas) geeft in drie fasen (destructie, deconstructie, constructie) en voor drie oplossingsrichtingen (gedragsverandering, technologiekeuze en wijze van besluitvorming) de ontwikkelingsgang van concepten weer. De matrix kan gebruikt worden als dynamische wegwijzer. Voor een duurzame ontwikkeling is het noodzakelijk dat individuen directer bij de besluitvorming worden betrokken over problemen en vraagstukken die hen persoonlijk aangaan. De matrix maakt het abstracte concreet. De onderscheiden concepten doorlopen elk de drie fasen, zodat in totaal 3 x 3 = 9 combinaties ontstaan.
3. **Ecolutie**: Het bijstere spoor[478] (*the lost track*) naar Allemaal Winnen, het doel: de ideale samenleving. Om daar te komen, is een transitie naar een hoger niveau van economische, ecologische en sociaal-culturele ontwikkeling vereist. Hoe hoog? Dat is niet duidelijk. Er lijkt niets anders op te zitten dan 'het bijstere spoor' te vinden en te volgen. De Matrix bevat de nodige *clues* (vingerwijzingen). Ecolutie, zou je ook kunnen zeggen, is een expeditie naar de toekomst, op zoek naar gedrag, technologie en bestuur/beheer (*governance*) die de planeet Aarde leefbaar houden.
4. **Wild**: het pure, ongecultiveerde, ongetemde, ongeregelde, vrije, spontane, argeloze in mens en dier. Een duurzame ontwikkeling laat zich niet construeren. Daarvoor zijn de systemen, structuren, processen en culturen te ingewikkeld. Grijp je op één plek in, dan overzie je niet wat je elders teweeg brengt. Er zit niets anders op, dan te leren omgaan met onzekerheid, complexiteit en chaos. Een aanpassingsproces dat is te vergelijken met ecologisch tuinieren, waarbij opzettelijk veel ruimte gegeven wordt aan het 'wilde' in de natuur. Een natuurlijk aanpassingsproces, van

478 De uitdrukking 'het bijstere spoor' is ontleend aan 'Fanfare van het bijstere spoor' een nummer van de Brabantse band 'Straf', te vinden op hun eerste cd 'Pompen of Verzuipen' uit 2008.

onderen af, een spel van krachten en tegenkrachten, organisch, buigend en krullend. Alles behalve mechanisch en rechtlijnig. Rechte lijnen komen in de natuur namelijk niet voor.

5. **Toolbox**: concepten die regionale bestuurders en belanghebbenden helpen 'het bijstere spoor' te traceren. De concepten in de *toolbox* voldoen aan 7 criteria.
6. **Ecolutieproces**: Is er een concept bij waarmee de status quo op een bepaald (deel) terrein opengebroken kan worden en waarmee verandering in gang gezet kan worden? Belangrijk is, dat eerst het startpunt voor eventuele ingrepen (interventies) wordt bepaald. Eén korte blik op de Matrix is voldoende om vast te stellen hoe ver de Ecolutie is gevorderd. Verkeert het proces over de hele linie nog in de destructie fase of ligt de nadruk reeds op het ontregelen (deconstructie) van structuren, processen, systemen en culturen, met de bedoeling ruimte vrij te maken voor iets nieuws (constructie)?
7. **Deconstructie** is een proces waarbij bestaande systemen met opzet ontregeld worden, om ruimte te maken voor vernieuwing op menselijke maat.
8. **De regio** is een geschikt beleidskader voor Ecolutie.

Al doende ontwikkelden wij een model en een daarop gebaseerde werkwijze, die we vervolgens in de praktijk hebben geëvalueerd op basis van de *multiple embedded case study* van Robert K. Yin bij twee cases: de Brabant Woning en Brabantse Frisse Scholen (hoofdstuk 15 en 16).
Kern van het model is de in het begrippenkader genoemde matrix met op de ene as drie fasen in de ontwikkeling van economie, ecologie en samenleving en op de andere as drie clusters van concepten rondom: gedragsverandering, toegepaste techniek & technologie en wijze van besluitvorming.

Context, Concept, Content

De architectuur helpt om een bepaalde orde in de literatuur aan te brengen met de begrippen context, content en concept. Context, Concept en Content (inhoud) vormen een systeem. Afhankelijk van de context (hoofdstuk 3) waarin de ontwikkeling zich op dát moment bevindt, kunnen meer adequate concepten (ideëen voor een bepaalde aanpak of benadering) worden toegevoegd en verouderde concepten worden geactualiseerd.
Uit onderzoek naar en beschrijving van de context blijkt dat de samenleving op veel punten in een destructieve fase zit. De ruim 7 miljard mensen die de Aarde bevolken, zitten vast in een aantal socio-technische regimes[479], die moeilijk te veranderen zijn. De econoom Joseph Schumpeter merkte in 1934 al op dat de meeste innovaties op hindernissen stuiten die een snelle verspreiding tegenhouden.

479 Een regime definiëren wij als een geheel van gedeelde cognitieve routines, overtuigingen, regels en normatieve rolpatronen die een individu inkapselen in een groter sociaal-cultureel geheel en die dientengevolge diens vrijheid van handelen beperken.

Schumpeter: '*In the breast of one who wishes to do something new, the forces of habit rise up…The reaction of the social environment against one who wishes to do something new, may manifest itself first of all in the existence of legal or political impediments…Any deviating conduct by a member of a social group is condemned…Even a mere astonishment at the deviation…exercises a pressure on the individual.*'[480]

Het concept is het alles omvattende en overstijgende idee dat coherentie en identiteit geeft en de content is de invulling, de bestemming, datgene wat binnen de betreffende ruimte gebeurt. Zo is de *Mutual Gains Approach* (MGA, hoofdstuk 5) een invulling van het overstijgende idee 'samenleving met louter winnaars' en is *Systems Management* de invulling van de systeembenadering. De ontwikkelingsgang in de richting van een samenleving zonder verliezers noemen we Ecolutie.

Een regionale overheid kan, als regisseur, verbinder of facilitator samen met partners uit bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en overheden vernieuwingen (proeftuinen) in gang zetten. Zij beschikt over het netwerk en de middelen om bij concrete locaties belanghebbenden en organisaties aan tafel te krijgen.
De Provincie kan het beginpunt of een tussenschakel zijn in 'anders denken en doen'.
Open innovatie, waarbij verschillende partners samen aan iets nieuws werken dat waarde toevoegt, in plaats van elkaar kapot te concurreren en waarde te vernietigen, is een belangrijk hulpmiddel bij het realiseren van het Allemaal Winnen ideaal. Niet alleen innovaties gericht op technologie maar ook op participatie, financiering en organisatie. Koplopers ontstaan vanzelf, verspreid over de regio. Door deze natuurlijke ontwikkeling goed te begeleiden en (financieel) te faciliteren en successen uit te dragen, worden initiatieven robuuster en kunnen innovaties worden blootgesteld aan de vrije marktwerking, zodat zij zich kunnen bewijzen. Centra voor kennisuitwisseling en samenwerking kunnen hierbij een intermediaire rol spelen. Dergelijke instituties zullen in toenemende mate *footloose* zijn. Op het internet zullen digitale, *open source* databanken de traditionele bibliotheken geleidelijk verdringen. Opdrachtgevers (corporaties, gemeenten) en opdrachtnemers (bedrijfsleven) kunnen helpen het nieuwe denken (met elkaar in plaats van tegen elkaar) verder vorm te geven.
De snelle en wijdverbreide nieuwe communicatievormen (facebook, twitter, msn, skype, Voxer, YouTube, LinkedIn en andere sociale media) maken ontwikkeling van onderaf vanzelfsprekend. De rizoom van met elkaar twitterende en facebookende burgers, dwingt een meer directe, decentrale besluitvorming af, waaraan belanghebbenden zelf deelnemen. Deze vanaf het micro-niveau opborrelende besluitvorming zorgt voor nieuwe regimes. De nieuwe regimes verdringen de oude.

480 J.A. Schumpeter, *The theory of economic development*, Harvard University Press, 1934.

Strategie en activiteiten

Om toe te werken naar een integraal beleidskader voor duurzame, regionale ontwikkeling is op grond van literatuurstudie en praktijkervaring een strategie ontwikkeld en een werkwijze opgesteld die de provincie Noord-Brabant en andere regio's in Nederland en daar buiten kunnen volgen.
De strategie heeft betrekking op een drietal soorten activiteiten: verkennen (§14.1), experimenteren (§14.2) en opschalen (§14.3). Deze activiteitenclusters zijn verder onderverdeeld in deelactiviteiten, zodat een werkwijze met 18 acties (stappen) resulteert.

De vijf praktijkvoorbeelden die in Deel III van deze studie opgevoerd en uitgewerkt worden als grondstof voor een model, tonen aan dat het thema 'duurzame ontwikkeling' hoog op de agenda van Brabantse bestuurders (bedrijven, instellingen en overheden) en burgers prijkt. Er zijn in wisselende samenwerkingsverbanden en met wisselend succes verkenningstochten (expedities) gemaakt. In 'veld-laboratoria' (proeftuinen) is geëxperimenteerd met concepten, er zijn sociale netwerken ontstaan en er zijn pogingen ondernomen om de verschillende aspecten van duurzame ontwikkeling te integreren.
In het kader van de 'veldoefening' *Naar een Duurzaam Brabant* is het 'werkatelier' ontwikkeld, een goed voorbereide 'verrassende ontmoeting' van belanghebbenden, waarbij onder leiding van een onafhankelijke procesbegeleider een bepaalde thematiek wordt verkend en mensen leren om ergens vanuit verschillende invalshoeken naar te kijken, waardoor ze meer begrip krijgen voor elkaar (empathie). Voor de Provincie is het in de fase van verkennen een middel om een nieuw netwerk te genereren en zicht te krijgen op mogelijke oplossingen. Bij de *Integrale Strategie Milieu* speelde de *Mutual Gains Approach* (MGA) een belangrijke rol. Deze benadering stuitte de eerste jaren op veel weerstand, maar lijkt nu door de Provincie omarmd te worden[481]. Deze benadering past bij een regionale overheid als regisseur of facilitator in de experimenteerfase. De Provincie neemt initiatief, brengt partijen samen en draagt bij aan een gezamenlijke hoge ambitie. De Provincie stimuleert creativiteit en zorgt voor een beter, duurzamer resultaat. Let wel: in het ideale geval. In werkelijkheid slaagt de provincie Noord-Brabant er niet in dit ideaal vorm en inhoud te geven.
Enkele kritische kanttekeningen (hoofdstuk 11 en 12):

- Er is een gebrek aan kwantitatieve gegevens, waardoor mooie woorden hol klinken.
- De diverse aspecten van een duurzame, regionale ontwikkeling worden niet integraal benaderd.
- Kennisinstellingen ontbreken bij alle veldoefeningen. Maatschappelijke organisaties namen in beperkte mate deel.

481 Nu is het in de Provinciale organisatie volledig geaccepteerd. Dit blijkt uit het volgende citaat van toenmalig gedeputeerde Annemarie Moons in het boek van Frans Evers over de MGA: 'Het kan wel!: bestuurlijk onderhandelen voor een duurzaam resultaat'. Moons: 'Ik verwacht dat dit boek velen ertoe zal brengen de MGA-benadering toe te passen vooral om langlopende conflicten over de uitvoering van besluiten te voorkomen. Ik ben vooral getroffen door het voorbeeld van de casus Aviolanda Woensdrecht. Een proces van inspanning van alle partijen heeft daar tot een verbluffend resultaat geleid. Inmiddels heeft de provincie besloten om ook in andere gevallen de *mutual gains* aanpak toe te passen.' (blz 8).

- Alle praktijkvoorbeelden bleven hangen in het harde politieke regime van om de vier jaar verkiezingen.
- Te weinig evaluaties waardoor het 'leren van' er bij inschoot.
- Veel aandacht voor economie en milieu in de praktijkvoorbeelden en weinig oog voor de mens (sociale en sociaal-culturele aspecten).
- Mogelijke effecten van Brabantse activiteiten op mensen buiten de regio werden volstrekt genegeerd.

Model

Het in dit proefschrift ontwikkelde diagnose & management instrument (model) geeft een regionale overheid (beleidsmakers, bestuurders, politici), partners en experts inzicht in systemen, structuren, processen en filosofieën met betrekking tot duurzame ontwikkeling en helpt hen de voor hun specifieke situatie meest adequate, duurzame keuzen te maken.

De evaluatie van de casussen Brabantwoning en Brabantse Frisse Scholen laat zien dat de in dit proefschrift ontwikkelde alternatieve, regionale aanpak (model plus werkwijze) in de praktijk voldoet en bijdraagt aan het streven naar een duurzame regionale ontwikkeling.

Aanbevelingen voor de provincie Noord-Brabant: (1) het toepassen van het ontwikkelde 'Allemaal Winnen' diagnose & management instrumentarium en investeren in het verder ontwikkelen ervan. En (2) meer werken vanuit eigen kracht en minder vanuit opgelegde routines, overtuigingen, regels en normatieve rolpatronen (regimes), waardoor de Provincie een zelfstandige schakelpositie in gaat nemen tussen het micro en macro niveau, waardoor de overheid als geheel – met de provincie als vooruitgeschoven spits – beter aansluit bij de toenemende structurering van activiteiten in lokale praktijken.

De voorgestelde aanpak neemt echter niet de scepsis weg ten aanzien van de veranderingsgezindheid bij de overheid. Uiteindelijk begint elke verandering bij een individu dat besluit om uit de gevestigde orde weg te breken en iets nieuws te ondernemen, dat navolging krijgt. De ontwikkelingen gaan in de richting van een Derde Kracht tussen Markt en Staat; een Morele Autoriteit en Macht die in zichzelf *governance capacity* heeft en die geschraagd wordt door een gemeenschap die aangetrokken wordt door een fundamentele sociale ethiek die moreel bindend is. Om Mahatma Ghandi en met hem het motto van dit proefschrift aan te halen: '*Be the Change you want to see in the world*'.