

## Transgovernance: duurzaamheids-governance met de blik naar buiten

Door Louis Meuleman

Waarom blijft duurzame ontwikkeling als overheidsbeleid zo vaak steken in mooie woorden? Wat is er mis waardoor de uitvoering blokkeert? Dit zijn vragen die onderzocht werden in een project dat Louis Meuleman leidde aan het *Institute for Advanced Sustainability Studies* in het Duitse Potsdam. Het project voerde tot twee publicaties met een sterk Nederlands tintje.

In de publicaties is de focus gelegd op 'transgovernance': een zienswijze die is opgebouwd uit zes concepten.

### Aanleiding – een reeks misverstanden

In 2010 werd ik door Klaus Töpfer, oud-milieuminister en UNEP-directeur, gevraagd om het eerste project van zijn nieuwe IASS-instituut op te zetten. Met Klaus Töpfer, Roel in 't Veld, de directeur van de Duitse Duurzaamheidsraad Günther Bachmann en vier jonggepromoveerde *post-docs*, analyseerden we waarom duurzame ontwikkelings-governance zo vaak zo slecht tot uitvoering komt. In de eerste plaats stuitte we op misverstanden die impliciet achter het gangbare duurzaamheidsbeleid in veel landen liggen:

- Dat centrale en wettelijke arrangementen de enige of in ieder geval de beste optie zijn. Een bekend voorbeeld is de mislukte klimaatconferentie eind 2009 in Kopenhagen, waar de Westerse landen probeerden een wettelijk bindende overeenkomst door te drukken zonder acht te slaan op andere mogelijkheden om verder te komen.
- Dat culturele diversiteit een belemmering is voor duurzame ontwikkeling en dat hegemonisch denken in de vorm van sterk hiërarchisch leiderschap de voorkeur verdient boven een pluralistische en tolerante houding ten opzichte van de waarden van anderen. Internationale ondernemingen hebben allang ontdekt dat diversiteit een prima basis is voor innovatie.
- Dat er geen alternatieven zijn voor gangbare ideeën over economische groei, die steeds meer grondstoffen vraagt. Het kan ook anders, inzetten op kwalitatieve ontwikkeling, of, vooruit, 'groei' voor diegenen die dat een belangrijk begrip vinden. Zie bijvoorbeeld ook het Duurzame Nationale Inkomen van Huetting. Dat is een raming van het productieniveau waarbij met de technologie in een bepaald berekeningsjaar natuurlijke hulpbronnen (zuivere lucht, zuiver water, ...) of milieufuncties onbeperkt beschikbaar blijven. Het DNI naast het BNI laat zien of het BNI zich in duurzame zin ontwikkelt.
- Dat wetenschap altijd objectief en onomstreden is en kan zijn, terwijl de kern van wetenschap niet het geven van het 'juiste' antwoord is, maar nieuwsgierigheid. Bovendien wordt de zekerheid van wetenschappelijke uitspraken stelselmatig overschat.
- Dat publieke participatie en betrokkenheid van ondernemingen slechts een modegril is, terwijl juist daar de nieuwe ideeën vandaan komen die we nodig hebben.
- Dat instituties gelijk staan met organisaties, in plaats van zingevende arrangementen, de regels van het spel, formeel of informeel vormgegeven. Losse arrangementen kunnen soms veel productiever zijn, naast formele instituties.

### Sociaalwetenschappelijk schatgraven

De natuurwetenschappen leggen ons uit hoe om ons leefmilieu functioneert, en waar de systemische grenzen/omslagpunten liggen (al zijn de tegenwoordig populaire zg. 'tipping points' en 'planetaire grenzen' soms meer marketing dan wetenschap). De sociale wetenschappen helpen ons te begrijpen hoe mensen in een sociale context functioneren. Dat is essentieel voor de economische en sociale dimensies van duurzame ontwikkeling, en heeft ook een grote betekenis voor menselijk gedrag ten opzichte van het milieu. We weten echter dat het met de overdracht van wetenschappelijke kennis

naar beleid niet bijzonder goed gesteld is. Dat geldt in versterkte mate voor sociaalwetenschappelijke kennis.

Op zoek naar sociaalwetenschappelijke theoriegebieden die aan duurzaamheids-governance zouden kunnen bijdragen, vonden we de combinatie van de volgende zes concepten het meest belovend:

1. **Kennisdemocratie** (in 't Veld 2009, 2010). Er zijn toenemende spanningen tussen klassieke en participatieve vormen van democratie, wetenschap en media, en het is belangrijk ons hiervan rekenschap te geven. Representatieve democratie ontwikkelt zich naar meer participatie, klassieke media zien concurrentie van sociale media, en naast disciplinaire wetenschap is transdisciplinariteit aan het ontstaan. In elk tweetal zien we dat de oude en nieuwe vormen naast elkaar bestaan. Dat wordt o.a. verklaard door het tweede concept:
2. **Tweede moderniteit** (zie Beck 1992 etc.). Onze samenleving is zo complex en onvoorspelbaar dat het verstandig is niet te snel een oplossing uit te sluiten. Kies daarom bij twijfel steeds voor 'en' in plaats van voor 'of': additiviteit, pluraliteit, variëteit, en zelfs (institutionele) redundantie leveren meer op. Tegenstellingen blijken elkaar nodig te hebben: globalisering is ondraaglijk zonder de tegentrend van 'lokalisering' van identiteit: 'glocalisering'. Fragmentatie heeft integratie nodig: 'fragemigratie'. Het is daarom onmogelijk om een enkel instituut of instrument te ontwikkelen dat garanties kan bieden voor duurzame ontwikkeling. Het begrip redundantie verliest hiermee zijn negatieve connotatie: een zekere mate van institutionele redundantie is aan te raden.
3. **Reflexiviteit** van sociale systemen (zie Popper, Simon, Giddons). Sociale systemen veranderen voortdurend door te reageren op hun omgeving, en zijn hierdoor per definitie onvoorspelbaar. Onzekerheid is een normale situatie. Daarom moet ook governance reflectief zijn. Start daarom steeds vanuit een analyse over hoe de samenleving functioneert en accepteer daarbij complexiteit, reflexiviteit en diversiteit. Creëer oplossingen die inherent veerkrachtig zijn (resilient).
4. **Configuratietheorie** (Termeer 2000). Organiseren is een proces van argumentatie en communicatie dat leidt tot een gemeenschappelijke visie. Zo'n visie ontstaat in een groep mensen, een *configuratie*. Consensus leidt echter tot fixatie, het einde van reflectie en van leren. Juist het centrum van een organisatie zit vol fixatie en kan dus geen innovatie genereren. Gelukkig maken mensen deel uit van meer configuraties, vooral aan de rand van organisaties: de 'marginale' persoon is vaak de innovator. Zoek daarom de 'change agents' niet primair in bestaande organisaties zoals overheden, maar in de samenleving en in de organisaties die een rol spelen bij duurzame ontwikkeling.
5. **Governance en metagovernancetheorie** (Meuleman 2008, 2010, 2012). Accepteer dat governance in de praktijk altijd normatief is: er is geen objectief beste benadering. Elke combinatie van hiërarchische, netwerk en marktsturing heeft zijn voor- en nadelen, en is gebaseerd op een waarden-combinatie. Het maakt voor het probleemoplossend vermogen veel uit of de governancecombinatie past bij het type vraagstuk dat aan de orde is (ramp, routine of 'wicked') en bij de heersende waarden. Gebruik de kennis hierover bij het ontwerpen en managen van een situationele governanceaanpak (metagovernance).
6. **Transitietheorie**. Transitie-'management' is een naïeve gedachte, maar de moderne transitietheorie (Grin/Rotmans/Schot 2011) gaat uit van een combinatie van innovatieniches die kunnen leiden tot het vervangen van dominante technologieën. Vervolgens ontwikkelt zich een sociaal-technologisch 'regime' voor de nieuwe technologie. Dergelijke regimes worden geleidelijk ingebed in sociaal-technologische 'landschappen'.

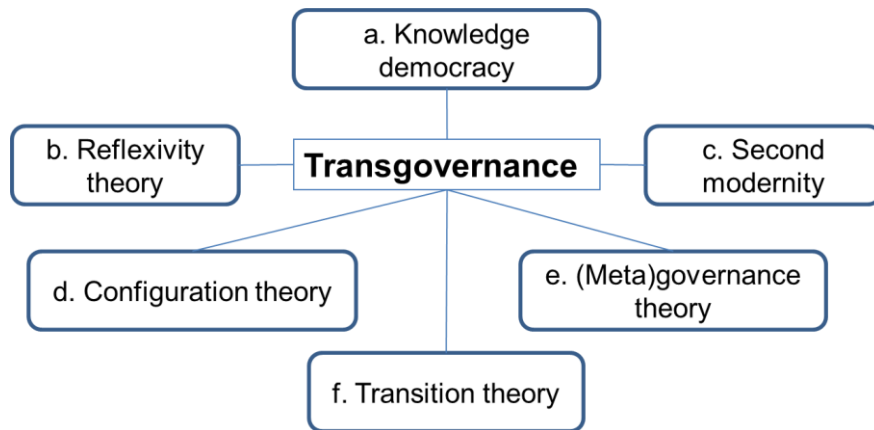


Fig. 1. *Transgovernance: een combinatie van zes sociaalwetenschappelijke theorievelden.*

In hun samenhang bieden deze concepten voldoende aanknopingspunten, naar het lijkt, om de problemen de baas te kunnen. Wat de concepten verbindt is dat ze alle (deel)analyses omvatten van het functioneren van onze samenleving(en). Deze samenhangende visie noemen we **transgovernance**: de governance van maatschappelijke transitieën.

### Transgovernance: The Quest

Het eerste product van het TransGov project betreft een samenvattende monografie geschreven door Roel in 't Veld, met bijdragen van de andere projectleden. Hij start zijn analyse met het begrip kennisdemocratie en rijgt daaraan de andere concepten. In 't Veld zet 'relationele waarden' in de schijnwerper: die bepalen hoe wij tegen de waarden van anderen aankijken. Het maakt nogal wat uit of onze opvatting over de waarden van anderen hegemonisch, onverschillig, tolerant of pluralistisch is. Omdat duurzame ontwikkeling een normatief concept is, is dit bijzonder belangrijk. In het boek worden voorbeelden genoemd van maatregelen en projecten die aan de transgovernance-ideeën voldoen. Om enkele daarvan te noemen:

- Ontwikkel maatschappelijke netwerken over de traditionele governancegrenzen heen, waarbij overheden, ondernemingen en maatschappelijke organisaties samenwerken;
- Organiseer duurzaamheidstoernooien voor MKB-bedrijven;
- Schep betere voorwaarden voor langetermijnbeleid;
- Ontwikkel een nieuwe diplomatie voor internationale overeenkomsten;
- Stimuleer lokale initiatieven: steden worden steeds belangrijker;
- Help nationale overheden een nieuwe rol te vinden;
- Laat ruimte voor nieuwe instituties naast de bestaande;
- Ontwikkel interactieve arrangementen voor indicatoren en effectanalyse voor duurzaamheid.

Transgovernance is geen kant-en-klaar recept maar een zienswijze. Daarom zijn dit slechts voorbeelden.

### Transgovernance: Advancing Sustainability Governance

Het tweede product van het TransGov project is een geredigeerd boek met acht achtergrondhoofdstukken over thema's die belangrijk zijn in de transgovernance context: opkomende problemen rond kennisdemocratie en duurzame ontwikkeling, spanning tussen culturele diversiteit en uniforme normen bij duurzaamheid, de economische groeidiscussie in historisch perspectief, de rol van internationale politiek, zin en onzin van het *planetary boundaries* concept, het ontbreken van governance van grote rampen en opkomende problemen, en een nieuwe benadering van grenswerk tussen wetenschap en beleid.

## Transgovernance en Rio+20

De VN-duurzaamheidsconferentie in Rio de Janeiro in juni 2012 was misschien geen eclatant succes, maar heeft wel degelijk nieuwe ideeën en inspiratie opgeleverd. Behalve het besluit om de milieuorganisatie UNEP te versterken, een 'high level group' voor duurzame ontwikkeling in te stellen bij de VN, en mondiale duurzaamheidsdoelen te formuleren, was er vooral in de informele sector veel nieuws. Nieuwe actoren en allianties dienden zich aan, en het werd duidelijk dat duurzame ontwikkeling op tal van plaatsen en manieren vooral 'bottom-up' gestalte aan het krijgen is. Een van de lessen die we uit 'Rio+20' kunnen trekken is dan ook, dat we naast *burgerparticipatie* ook *overheids*participatie moeten gaan bevorderen, namelijk in initiatieven vanuit civil society, bedrijfsleven en lokale overheden. Een andere belangrijke les is dat begrip van maatschappelijke processen en de rolopvattingen van actoren essentieel is voor het nemen van kansrijke maatregelen. In die zin hopen we dat transgovernance een nuttig concept is: het helpt ons bewust te zijn van maatschappelijke mechanismen die belangrijk zijn voor succes en falen, niet alleen, maar in het bijzonder voor duurzame ontwikkeling.

## Transgovernance: Inclusief, dus Open Access

Als je denkt een paar nuttige lessen voor duurzaamheids-governance te hebben ontwikkeld, is het niet meer dan logisch dat de wijze van publiceren past bij de aanbevelingen. Daarom zijn de twee publicaties van het Transgov project *open access*: inclusiviteit betekent dat de boeken voor iedereen toegankelijk zijn en zonder kosten te downloaden (zie de hyperlinks hieronder).

Meuleman, L. (Ed.) (2012), [Transgovernance: Advancing Sustainability Governance](#). Heidelberg: Springer Verlag.

Meuleman, L. (2008), *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets*. Dissertation. Heidelberg: Springer Verlag.

In 't Veld, R.(2011), [Transgovernance: the quest for governance of sustainable development](#). Potsdam: IASS.

In 't Veld, R. (2010) *Kennisdemocratie, opkomend stormtij*. Den Haag: SDU.

Louis Meuleman

November 2012

Contact: [louismeuleman@hotmail.com](mailto:louismeuleman@hotmail.com) en [www.ps4sd.eu](http://www.ps4sd.eu)