

Martijn Vink
Art Dewulf

ZONDER ARENA GEEN SPEL

*Bestuurlijke arrangementen
als speelveld voor het
omgaan met frame-
verschillen: illustraties uit
het klimaatadaptatiebeleid*

Zonder arena geen spel

De serie 'Working Papers' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle webpublicaties is te vinden op www.wrr.nl.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
Telefoon 070-356 46 00
E-mail info@wrr.nl
Website www.wrr.nl

Zonder arena geen spel

BESTUURLIJKE ARRANGEMENTEN
ALS SPEELVELD VOOR HET OMGAAN
MET FRAMEVERSCHILLEN:
ILLUSTRATIES UIT HET
KLIMAATADAPTATIEBELEID

*Martijn Vink
Art Dewulf*

Rapporten aan de Regering nrs. 68 t/m 94 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press (www.aup.nl).
Alle *Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeksen *Verkenningen* en *Working papers* zijn beschikbaar via www.wrr.nl.

Vormgeving binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Omslagafbeelding: Textcetera, Den Haag

Martijn Vink en Art Dewulf, Wageningen University

Working Paper nummer 7

ISBN 978-94-90186-10-4

WRR, Den Haag 2015

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 enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

INHOUD

1	Duurzaamheid: van betekenis naar beleid	7
2	Betekenis geven: de rol van frame-interacties	9
3	Frame-interacties in context: bestuurlijke arrangementen, tradities van staatorganisatie en de relatie met het publiek	11
4	Van betekenis naar beleid: hoe bepalen arena's het spel?	13
5	Casuïstiek: frame-interacties in vier verschillende bestuurlijke arrangementen	15
5.1	Bestuurlijk arrangement 1: processen van betekenisgeving in een Nederlandse politieke adviescommissie	15
5.2	Bestuurlijk arrangement 2: processen van betekenisgeving in de Nederlandse 'polder'	17
5.3	Bestuurlijk arrangement 3: processen van betekenisgeving in een Nederlands ad hoc deliberatief bestuurlijk initiatief	18
5.4	Bestuurlijk arrangement 4: processen van betekenisgeving in de energieke samenleving van de burens	21
6	Conclusie: zonder arena geen spel?	23
	Lessen voor duurzaamheidsbeleid	24
	Dankwoord	27
	Literatuur	29

1 DUURZAAMHEID: VAN BETEKENIS NAAR BELEID

Het begrip ‘duurzaamheid’ lijkt uit de mode te raken. De tijd dat de milieubeweging een maatschappelijk begrip was met vele vrienden en vijanden lijkt voorbij. Bomen worden niet langer ingenomen door activisten wanneer een snelweg dreigt, en slogans als ‘een beter milieu begint bij jezelf’ maken niet langer deel uit van het standaardbasisschoolvocabulaire. Voor een deel is deze verwaaierende mode wellicht een symptoom van het effect dat zij heeft gehad: in veel gevallen is duurzaamheid sinds het ontstaan van de milieubeweging onderdeel geworden van staand beleid en niet langer een te bevechten agendapunt. Voor een ander deel is deze conclusie wellicht te comfortabel. Nieuwe issues als de wereldwijde toename van de vleesconsumptie, en de daarmee gepaard gaande CO₂-uitstoot, leiden met het ‘staan’ van duurzaamheidsbeleid niet automatisch tot meer of beter beleid.

Vaak stuiten nieuwe thema’s als biobrandstoffen, nanotechnologie of adaptatie aan klimaatverandering op onverschilligheid, roepen ze weerstand op of leiden tot maatschappelijke of politieke controverse. Op het eerste gezicht is het de veelheid aan *trade-offs* tussen economische, sociale en ecologische overwegingen die ervoor zorgt dat duurzaamheidskwesities een groot potentieel voor controverse, dan wel apathie meebrengen.

Als klimaat-neutrale biobrandstoffen het regenwoud dreigen te verwoesten, als energiezuinige verlichting tot kwikvervuiling leidt, als het opschalen van elektrische auto’s om meer kerncentrales vraagt en als de weg naar economische vooruitgang voor grote delen van de derde wereld gepaard gaat met steeds grotere uitstoot van broeikasgassen, dan wordt duurzaamheid een moeilijk te leggen puzzel, die bovendien niet eenduidig te leggen valt. Duurzaamheid lijkt soms (te) complex geworden. Puzzelstukjes als economie, kernafval en biodiversiteit worden verschillend geïnterpreteerd en gewaardeerd door de veelheid aan actoren die zich verhouden tot die puzzel. En ondanks het feit dat deze meerduidigheid onder deskundigen nog wel eens tot een pleidooi voor meer feiten leidt, zien we dat het de veelvormige, echter veelal impliciete *waardering of betekenisgeving* is van de puzzelstukjes die leidt tot een Babylonische spraakverwarring, met controverse dan wel apathie tot gevolg.

Veel duurzaamheidsproblemen worden dan ook als *wicked problem* geclassificeerd, wat nog het best te vertalen is als ‘taaie vraagstukken’. Taaie vraagstukken zijn moeilijk te definiëren, leiden tot conflicten en kenmerken zich door complexe afhankelijkheden en onvoorspelbare ontwikkelingen (Rittel en Webber 1972). Met de waaier aan betekenissen van publieke en private actoren die betrokken zijn bij deze taaie duurzaamheidsvraagstukken, is controverse of apathie dan ook nooit

ver weg. Het zijn discussies die op verwachte en onverwachte momenten steeds weer opblazen of tot patstellingen leiden. Met de huidige sociale media betekent dit dat normaal gesproken ongeïnteresseerde burgers zich snel kunnen mobiliseren rond een issue en schijnbaar apolitieke burgers van de ene op de andere dag kunnen veranderen in politieke activisten (Hajer 2009). De steeds meer gepolariseerde discussie tussen ‘klimatsceptici’ en ‘klimaatalarmisten’, en de manier waarop die in 2009 en in 2010 werd opgepikt door media en politiek, getuigt hiervan.

Het incident uit 2009 dat bekend is geworden onder de naam ‘Climategate’ (Berkhout 2010; Jasanoff 2010; Nerlich 2010) heeft laten zien hoe een netwerk van actieve bloggers bijzonder effectief kan zijn in het ondermijnen van publieke steun voor klimaatwetenschap en -beleid, onder andere door wereldnieuws te maken van de ongeautoriseerde publicatie van briefwisselingen tussen klimaatwetenschappers. Deze pluriformiteit in maatschappelijke betekenissen en de volatiliteit in aandacht voor duurzaamheidsthema’s roepen de vraag op hoe dit zich vertaalt naar concrete beleidsprocessen. Leidt maatschappelijke controverses ook automatisch tot beleidscontroverses? Kun je in beleidsprocessen sturen op specifieke betekenisgeving? En wat is de rol van bestuurlijke arrangementen bij het omgaan met deze uiteenlopende betekenissen?

2 BETEKENIS GEVEN: DE ROL VAN FRAME-INTERACTIES

Een centraal proces in de conflicterende waaiers aan betekenissen is het proces van framing. In populaire literatuur wordt framing vaak als een strategisch communicatiemiddel gedefinieerd. In de beleidsliteratuur echter wordt het concept meer specifiek gebruikt om duiding te geven aan veel fundamentele processen die betekenis geven aan een situatie, vanuit een bepaald gezichtspunt of referentiepunt (Kahneman en Tversky 1984). Frames zijn mentale uitsneden uit de wekelijkheid, die helpen bij het ordenen, begrijpen en handelen. In de psychologie wordt bij framing dan ook gedoeld op mentale schema's waarbinnen een individu nieuwe gebeurtenissen interpreteert. De organisatiepsychologie betreft daar de rol van sociale interactie bij. Framing is dan niet alleen een individueel mentaal gebeuren, maar een sociaal proces van frame-interacties, waarin mensen betekenissen afstemmen en onderhandelen door het gebruik van taal. In beleidsprocessen, zoals een parlementair debat of een ambtelijk overleg, definiëren actoren bewust of minder bewust door frame-interacties 'on the spot' wat een begrip als duurzaamheid betekent (Dewulf et al. 2009; Weick et al. 2010).

In discussies over controversiële onderwerpen geven actoren vaak uiteenlopende betekenissen aan dezelfde situatie, door ze verschillend te benoemen, er verschillende verhalen over te vertellen en verschillende oplossingen voor te stellen. Dit leidt tot frame-verschillen, die niet zomaar beslecht kunnen worden door meer feiten of onderzoek. De variëteit aan frames is op zich veel waard, want ze vertegenwoordigt een rijkdom aan perspectieven, inzichten en manieren om te begrijpen wat er aan de hand is. Onverenigbare frames zijn echter ook vaak een struikelblok voor collectieve beslissingen: we zijn het dan niet alleen oneens over welke optie de voorkeur verdient, maar verschillen ook op een veel fundamenteeler niveau van inzicht over wat de aard van het probleem is. Wat zijn de feiten? Wat is problematisch aan een situatie? Wie is verantwoordelijk? En hoe belangrijk is duurzaamheid eigenlijk als we morgen werkloos kunnen zijn?

Wanneer verschillende frames elkaar kruisen, komen verschillende manieren van betekenis geven naast of tegenover elkaar te staan, met meerduidigheid tot gevolg (Dewulf et al. 2005). Het constructief omgaan met deze verschillen in frames of perspectieven kan dan ook een zeer uitdagende taak zijn in beleidsprocessen, zeker wanneer we ons realiseren dat media juist inspelen op frameconflicten en daaraan zelf ook bijdragen. Conflictueuze, dramatische en persoonlijke perspectieven op beleidsdiscussies hebben een grotere nieuwswaarde en zorgen voor aantrekkelijke krantenkoppen (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2003).

Dat de aard van bestuurlijke arrangementen uitmaakt voor hoe het spel van frame-interacties uitwerkt in beleidsprocessen, kan kort geïllustreerd worden aan de hand van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de klimaatcontroverse van 2009. Beide organisaties hebben een stevig *track record* in het verbinden van wetenschap en beleid op nationaal en internationaal niveau. Beide organisaties werden ook geconfronteerd met het ‘Climategate’-incident en de daaropvolgende controverse in het eerste halfjaar van 2010 over vermeende fouten in het IPCC-rapport, waaraan ook het PBL in belangrijke mate had bijgedragen. Een van de fouten betrof het percentage van het Nederlandse grondgebied dat beneden zeeniveau lag – daarvoor stond een te hoog cijfer in het IPCC-rapport. Ook andere vermeende fouten werden vervolgens nieuwswaardig, en zo ontstond de indruk dat het hele rapport niet te vertrouwen was. Terwijl het IPCC, dat bijzonder onder vuur lag, elke toenadering met klimaatsceptici of andere critici afweerde, zette het PBL actief stappen om contact te leggen met de kritische bloggers.

Nederlandse bloggers werden uitgenodigd om hun ideeën te presenteren bij het PBL, met de mogelijkheid tot een meer constructieve discussie. Er werd ook een website geopend waarop mensen onduidelijkheden of fouten in het IPCC-rapport konden melden. Die meldingen werden dan verder uitgezocht. Enkele maanden later werd een aantal kritische bloggers en de auteurs van het IPCC-rapport uitgenodigd voor een hoorzitting in de Tweede Kamer. Net als in de ad hoc gearrangeerde ‘arena’ binnen het PBL bleek binnen deze formele context een constructiever gesprek mogelijk dan in de geëscaleerde strijd tussen ‘klimaatsceptici’ en ‘klimaatalarmisten’, die inmiddels al jaren op virtuele blogs werd gevoerd.

3 FRAME-INTERACTIES IN CONTEXT: BESTUURLIJKE ARRANGEMENTEN, TRADITIES VAN STAATORGANISATIE EN DE RELATIE MET HET PUBLIEK

Frame-interacties voor klimaatbeleid zijn dan ook geen op zichzelf staande activiteiten, maar raken aan bestaande institutionele arena's, beleidsvelden, maatschappelijke issues en wetenschappelijke disciplines. In beleidsprocessen spelen frame-interacties tussen actoren zich af in arrangementen van regels, wetten, organisaties en de tradities van waarden, normen, routines en interactiepatronen van een specifiek beleidsveld (Mahoney en Thelen 2010; March en Olsen 1989; North 1990).

Coherente sets van processen, instituties en instrumenten vormen wat wij bestuurlijke arrangementen noemen: de arena's waarbinnen de klimaatkwestie betekenis krijgt en het beleid vorm krijgt. Bestuurlijke arrangementen bepalen bijvoorbeeld wie in welke rol participeert, wanneer wat gezegd kan worden en wat de formele betekenis daarvan is. Wanneer nieuwkomers als klimaatsceptici – of milieuactivisten in de jaren zeventig en tachtig – ten tonele verschijnen, betekent dit dat zij meestal nog geen plek hebben in dergelijke arrangementen. Een stem in de beleidsdiscussie is dan haast per definitie een schreeuw van buiten. In die zin bepalen dergelijke bestuurlijke arrangementen hoe het spel van frame-interacties gespeeld wordt.

Op de lange termijn kunnen frame-interacties ook institutionele consequenties hebben en daarmee ook effect hebben op de regels van het spel of de beleidsarena als geheel. Op een fundamenteeler niveau bestaat er echter een verschil in hoe natiestaten beleidsvorming organiseren, en dan in het bijzonder hoe de relatie tussen staat en maatschappij geïnstitutionaliseerd is in het beleidsproces. Veranderingen in deze staatstradities – of systemen van belangenafweging tussen staat en maatschappij – duren in het algemeen decennia en zorgen per staat voor een verschillend uitkristalliseren van vergelijkbare thema's in concrete beleidsarrangementen. Tradities van staatsorganisatie en domein-specifieke beleidsarrangementen hebben beide consequenties voor de toegang tot, de deelname aan, en de rol en de positionering van actoren in de beleidsdiscussie (Dyson 1980; Howlett 2009; Koppenjan en Klijn 2004; Schmitter 1974).

Ondanks fundamentele verschillen in beleidstraditie tussen beleidsdomeinen en staten hebben de voorbeelden van het taaie karakter van het klimaatthema geleid tot vrij uniforme pleidooien voor meer open deliberatie met de maatschappij om zo de veelheid aan maatschappelijke frames een plek te kunnen geven (Vink et al. 2013). Zeker in combinatie met een meer algemene hedendaagse bezorgdheid over de versnippering van maatschappelijke vertegenwoordiging via organisaties als

vakbonden en land- en tuinbouworganisaties zien we dat ook in bestuurlijk Nederland een zoektocht is ontstaan naar vormen van legitimering anders dan via deze georganiseerde belangenbehartiging (Dijstelbloem et al. 2010; Hajer 2011; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2013).

Empirisch uit zich dit in een verschuiving van meer overheid gecentreerd en hiërarchisch georganiseerde besluitvorming naar meer *gedecentraliseerde*, horizontale vormen van ad-hoc-deliberatie tussen de staat en individuele maatschappelijke partijen. Deze vormen van *deliberatief bestuur* vinden meestal plaats door informele ad-hoc-netwerken van publieke en private actoren tussen de instellingen in plaats van in hiërarchische centra (Dryzek 2010; Rhodes 1996; Stoker 1998). Ook in de literatuur over klimaatbeleid worden meer gedecentraliseerde deliberatieve vormen van bestuur voorgesteld om het specifiek voor het klimaat zo brede scala aan maatschappelijke frames een plek te kunnen geven. Bovendien geldt voor klimaatbeleid dat de nieuwheid van het onderwerp en de locaties waar de problematiek concreet vorm krijgt, niet altijd passen bij bestaande bestuurlijke arrangementen.

Of deze deliberatieve vormen van bestuur ook daadwerkelijk de veelheid aan frameverschillen goed een plek kunnen geven in concreet beleid en daarmee controverse of stagnatie kunnen voorkomen, is echter de vraag. Naast de positieve geluiden die klinken, wordt in twijfel getrokken of deliberatieve initiatieven de democratische belofte wel kunnen waarmaken. Waar het open karakter van deliberatief bestuur juist in theorie de veelheid aan maatschappelijke geluiden zou moeten accommoderen, geeft Van Eeten (2001) aan dat deliberatief bestuur juist kan leiden tot een dermate breed scala aan frames dat het voor ambtenaren haast onmogelijk wordt deze veelheid te vertalen in concrete beleidsactie, wat vervolgens weer kan leiden tot een selectieve keuze voor een beperkt aantal goed gearticuleerde (en vaak gevestigde) belangen.

In lijn daarmee wijzen Stoker (1998) en Rhodes (1996) op een mogelijk gebrek aan transparantie in de betrokkenheid van de staat als *gatekeeper* en voortrekker in veel deliberatieve initiatieven, en wijst Jessop (1998) op de bevoorrechte positie van de staat in deliberatieve vormen van bestuur. Anderen vermoeden in de bevoorrechte positie van georganiseerde belangen een verborgen neoliberale agenda in veel deliberatieve initiatieven (Ranson 2003; Swyngedouw 2005). Zoals Sørensen en Torfing (2011) aangeven, zijn dit soort discussies over deliberatief bestuur echter vaak erg theoretisch en normatief geladen, simpelweg omdat er relatief weinig empirisch vergelijkend onderzoek gedaan is naar de manier waarop frameverschillen in deliberatief bestuur tot concreet beleid leiden.

4 VAN BETEKENIS NAAR BELEID: HOE BEPALEN ARENA'S HET SPEL?

De ambiguïteit die schuilt in duurzaamheidsvraagstukken als klimaatverandering, lijkt ook meteen het grootste probleem van dit vraagstuk te zijn. Vooral in pluri-forme samenlevingen is de veelvoud aan frames vaak problematisch (Hulme 2009). De geschetste klimaatcontroverses in media en politiek tussen 2009 en 2010 illustreren hoe een combinatie van onzekere kennis en een veelvoud aan frames gemakkelijk leiden tot dergelijke controverses. De ogenschijnlijke politieke stilte die daarop volgde, roept echter vragen op over de relatie tussen deze ogenschijnlijk volatiele maatschappelijke betekenisgeving en concrete beleidsprocessen. Verschilt de vertaling van deze volatilititeit per bestuurlijk arrangement? Volgen de beleidsdiscussies de logica van de media? Is dit in elk bestuurlijk arrangement hetzelfde? Lost meer maatschappelijke participatie het probleem op? En hoe verhoudt maatschappelijke betekenisgeving via ad hoc deliberatieve initiatieven zich tot betekenisgeving in bestaande bestuurlijke arrangementen en verschillende tradities in staatsorganisatie?

Om deze vragen te beantwoorden zoomen we in op concrete beleidsprocessen, die sterk raken aan de maatschappelijke impact van het klimaatvraagstuk. De impact van klimaatverandering maakt het vraagstuk in zekere zin 'klein' in vergelijking met mondiale klimaatmodellen die gehanteerd worden bij beleidsdiscussies over *CO₂-mitigatie*. Wij kijken daarom naar maatschappelijke *adaptatie* aan klimaatimpacts en hoe dit issue – dat pas sinds een jaar of tien op de nationale beleidsagenda staat – concreet vorm krijgt in verschillende bestuurlijke arrangementen. We stellen ons daarbij de centrale vraag: hoe en met welke gevolgen wordt er met frame-verschillen over klimaatadaptatie omgegaan in verschillende bestuurlijke arrangementen en tradities van staatsorganisatie?

We zoomen in op vier concrete bestuurlijke arrangementen rond klimaatadaptatie. We analyseren hoe de frame-interacties in het arrangement relateren aan het type arrangement en vervolgens bekijken we wat dat betekent voor het beleidsproces en de uitkomsten. De arrangementen verschillen in type en in de mate van institutionalisering. Daarnaast verschillen de arrangementen ook in het type staatsorganisatie, waarin ze zijn ingebed. We beginnen met een typisch Nederlands agenderend bestuurlijk arrangement: een politieke adviescommissie, die zeer succesvol is gebleken in het beïnvloeden van het denken over duurzaamheid en lange-termijnimplicaties van klimaatverandering in Nederland. Deze tweede Deltacommissie past qua arrangement in de (neo)corporatistische Nederlandse staatstraditie van geïnstitutionaliseerde belangenbehartiging en hiërarchische besluitvorming (Boezeman et al. 2013; Schmitter 1974; Vink et al. 2013).

De tweede casus van frame-interactie met betrekking tot klimaatadaptatie past mogelijk nog beter in de (neo-)corporatistische traditie: het intergouvernementele bestuurlijk arrangement ‘Droge Voeten 2050’ (Boezeman et al. 2014). Vervolgens beschouwen we een afwijkend, weinig geïnstitutionaliseerde casus, die sterke overeenkomt met het hiervoor geschetste ad hoc deliberatief bestuur. Dit Delta-programma voor het IJsselmeergebied past in een pleidooi voor meer participatie, leren en minder institutionalisering om de veelheid aan maatschappelijke frameverschillen te kunnen accommoderen, maar is niet typerend voor de Nederlandse neo-corporatistische staatstraditie.

Vanaf de jaren tachtig en negentig zien we dat soort initiatieven komen overwaaien uit de meer pluralistische staatstradities van de Angelsaksische wereld, waar de overheid een kleinere rol heeft en het openbaar bestuur in hogere mate wordt bepaald door maatschappelijke partijen, die via het parlement en binnen ad hoc participatieve arrangementen concurreren om de macht. De staat coördineert slechts. Om ook te begrijpen hoe dergelijke initiatieven passen in de context van een pluralistische staatstraditie vergelijken we de drie Nederlandse casussen met deliberatieve initiatieven in de Engelse ‘Regional Flood and Coastal Committees’ (Vink et al. 2014).

5 CASUÏSTIEK: FRAME-INTERACTIES IN VIER VERSCHILLENDE BESTUURLIJKE ARRANGEMENTEN

5.1 BESTUURLIJK ARRANGEMENT 1: PROCESSEN VAN BETEKENISGEVING IN EEN NEDERLANDSE POLITIEKE ADVIESCOMMISSIE

Klimaatverandering speelt vanouds slechts een marginale rol in het Nederlandse waterbeleid; adaptatie aan klimaatverandering werd bovendien gezien als een vorm van fatalisme. Na de verwoestende orkaan Katrina en bijkomende overstromingen in New Orleans in 2005 kwam echter ook hier het maatschappelijk debat op gang, en in antwoord op een motie van senator Lemstra in datzelfde jaar werd besloten tot de instelling, in 2007, van een staatscommissie, die als opdracht kreeg om de veiligheid van de Nederlandse kust te evalueren in het licht van een veranderend klimaat en gerelateerde zeespiegelstijging.

Dit werd de tweede Deltacommissie, onder voorzitterschap van hoogleraar en voormalig minister Veerman en met negen andere leden uit verschillende maatschappelijke geledingen, allen met betrokkenheid bij klimaatverandering en -adaptatie. Vanuit het Kabinet kreeg de commissie een heldere, smalle en technische opdracht mee. Het ontwerp van de tweede Deltacommissie en de wijze waarop zij haar opdracht heeft opgepakt, passen echter in het typisch Nederlandse (neo-)corporatistische poldermodel; de tweede Deltacommissie bleek (zoals vaker) een redelijk gesloten organisatie, die zich karakteriseert door geroutineerd overleg, waarbij vertegenwoordigers uit verschillende maatschappelijke werelden onderhandelen over wat wenselijk is en over welke wetenschappelijke kennis ertoe doet. Door sommige auteurs werd deze selectie dan ook bekritiseerd als selectief (Enserink et al. 2013).

We zien ook verschillen met de typisch corporatistische manier van beleid maken. Zo is een commissie een ad-hoc-arrangement met ad hoc geselecteerde leden, in tegenstelling tot het meer routinematig georganiseerde 'reguliere' polderoverleg. In die zin representeert deze commissie een ad-hoc-polderoverleg, waarbij de boodschap op een gegeven moment zelf haar werk zal moeten gaan doen, buiten de geslotenheid van de institutionele kaders.

Misschien wel het meest in het oog springende element van deze aanpak is de herformulering van de technisch gedefinieerde probleemstelling, die de tweede Deltacommissie van het Kabinet kreeg. Deze werd door de commissie zelf geherformuleerd tot een veel bredere en meer politiek gedefinieerde opdracht, die resoneerde bij alle commissieleden en ook buiten de tweede Deltacommissie effectief is geble-

ken (Boezeman et al. 2013). In tegenstelling tot sommige commissies die in hoge mate het nieuws hebben bepaald – denk bijvoorbeeld aan de commissie-Davids – blinkt de tweede Deltacommissie uit in haar doorwerking in het beleid. De herformulering van de opdracht, evenals de framing en timing van het advies lijken hieraan te hebben bijgedragen.

De tweede Deltacommissie kreeg overwegend positieve aandacht in de media (Verduijn et al. 2012), het advies werd door het Kabinet omarmd en de Tweede Kamer ging er vlot mee akkoord. Daarmee is de tweede Deltacommissie in staat geweest om een Deltawet, een Deltafonds, een Deltacommissaris en een Delta-programma in het leven te roepen. In het bijzonder met de eerste twee is de commissie erin geslaagd om het thema klimaatverandering voor de lange termijn te *depolitiseren* in het waterbeleid, juist door het thema op het juiste moment en met de juiste framing te politiseren en zo maatschappelijk momentum en politiek macht te creëren (Boezeman et al. 2013; Hecló 1974; Vink et al., te verschijnen).

Als we ervan uitgaan dat frame-interacties zowel betekenis geven, als een middel is om steun en invloed te creëren, dan zijn er enkele interessante lessen te trekken uit de doordachte en strategische omgang met het maatschappelijk debat en de sterke interne organisatie.

De goed doordachte – polderachtige – interne structuur met negen leden uit verschillende maatschappelijke werelden droeg bij aan een brede invulling van thema's en belangen, terwijl inhoudelijke strijd over wat die belangen waren, beperkt bleef. Daarbij vond interne betekenisgeving plaats langs geroutineerd overleg met een duidelijke hiërarchie en – wellicht het belangrijkste element voor legitimiteit naar de buitenwereld – werden minderheidsstandpunten voorkomen. Consensus door gestructureerd overleg was cruciaal. In termen van de framing van het issue klimaatadaptatie werd het probleem intern vooral neergezet als een institutioneel probleem.

Dit institutionele kader werd als essentieel gezien om de welvaart van Nederland op de lange termijn te garanderen. De wetenschappelijke onderbouwing stond in hoge mate ten dienste van deze gedachte. Een saillant voorbeeld hiervan is dat de speciaal ontwikkelde klimaatstudies pas enkele dagen voor publicatie van het rapport klaar waren. Het samen uitonderhandelde politieke verhaal van Nederland over honderd jaar was leidend, en institutionele borging was daarvoor cruciaal. Tot slot was de strategische positionering van de commissie in de buitenwereld cruciaal voor de doorwerking van het advies.

Anders dan bij veel andere commissies heeft de tweede Deltacommissie achter de schermen veel interactie gevoerd met de maatschappelijke werelden van de commissieleden, maar ook daarbuiten. Er is vooral geluisterd naar en geleerd van de

verschillende perspectieven, en elementen uit deze frames werden meegenomen in het advies. Of zoals Veerman in een interview aangaf: “Het net breed door de zee halen.” (Boezeman et al. 2013; Van der Steen et al., te verschijnen; Vink et al. 2013).

5.2 BESTUURLIJK ARRANGEMENT 2: PROCESSEN VAN BETEKENISGEVING IN DE NEDERLANDSE ‘POLDER’

Naast de typische (neo-)corporatistische kenmerken die de tweede Deltacommissie zo effectief maakten in het maatschappelijke debat, zijn er meer voorbeelden te noemen waarin de slagkracht van het klassieke polderen via traditioneel bepaalde maatschappelijke vertegenwoordigers, routine en hiërarchie naar voren komt. Hoewel in Haagse discussies de polder geregeld als een model uit het verleden wordt neergezet, lijkt deze in het intergouvernementeel waterbeheer van Noord-oost-Nederland nog springlevend. Wanneer begin 2012 Nederland iedere avond getuige is van het wassende water bij het Groningse Woltersem, wordt duidelijk dat een veranderend klimaat direct impact heeft als een periode van overvloedige regen verwerkt moet worden in een complex systeem van polders, boezems, gemalen, gaswinningsinstallaties en de daarbij horende bestuurlijke interacties.

Wat dan veel minder bekend is, is dat twee jaar daarvoor het beleidstraject ‘Droge Voeten 2050’ (DV2050) gestart is, met als doel om deze complexe problematiek in kaart te brengen en om concrete adviezen te formuleren voor de regionale politiek van de provincies Groningen en Drenthe, en voor de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa’s. Geheel in de (neo-)corporatistische traditie bestaat DV2050 uit een hiërarchisch opgebouwde structuur, met een stuurgroep van de verantwoordelijke bestuurders van de vier overheden, ondersteund door een werkgroep met ambtelijke vertegenwoordigers van de overheden en met vertegenwoordigers van de georganiseerde belangengroepen in de regio, te weten de natuurorganisaties, LTO Noord, de commissie Bodemdaling en een vertegenwoordiger van de gemeenten in de regio’s. Zo’n arrangement zou in een Angelsaksische context van transparantie en accountability met gefronste wenkbrauwen worden bekeken, maar het is in (Noordoost-)Nederland een goed geolied gebruik.

Gedurende vier jaar vonden er geregeld ambtelijke bijeenkomsten plaats waarbij georganiseerde belangen mochten aanschuiven of agendalid waren. Om de moeilijke materie van klimaatscenario’s in combinatie met ingewikkelde hydrologie van het gebied betekenis te geven werd Deltares, een door alle partijen erkende autoriteit op dit gebied, ingeschakeld.

Het inschakelen van erkende kennisinstituten is een typisch element van de (neo-)corporatistische traditie (Boezeman et al. 2015; Halffman 2009). Deltares bepaalde zo de grenzen van het mogelijke, maar de discussies en frame-interacties binnen

die grenzen waren heftig. Politieke geschillen werden uit-onderhandeld via begrotingen, via invulling van rekenmodellen en in de eindfase door een uitonderhandeling van te kiezen normen voor veiligheid en restmarges. Uiteindelijk verliep de op complexe kennis gebaseerde officiële politieke besluitvorming over verregaande maatregelen niettemin zonder noemenswaardige oppositie (Boezeman et al. 2014).

In lijn met de gang van zaken in de tweede Deltacommissie en de (neo-)corporatistische staatstraditie zien we hier een relatief gesloten arrangement, waarin de overheid een centrale rol speelt, aangevuld met een select groepje maatschappelijke georganiseerde belangen. Anders dan bij de tweede Deltacommissie zien we bij DV2050 een sterk vooraf bepaald patroon van organisatie en vertegenwoordiging. Ondanks de soms heftige beleidsdiscussie was deze echter ook voorspelbaar, op punten haast een ritueel. Frameverschillen werden haast uit routine geaccepteerd en in onderlinge interactie al snel tot een vorm van onderhandelen en actie gebracht. Elke beleidsbijeenkomst, hoe heftig ook, leidde altijd wel tot stapsgewijze vooruitgang.

Deze casus illustreert dan ook de effectiviteit van het (neo-)corporatisme in het accommoderen van een pluriformiteit aan (grote) belangengroepen en laat daarmee zien in staat te zijn om zeer veel impact te creëren. Uit een enquête onder een veel breder palet aan stakeholders en betrokkenen bleek bovendien dat de geschetste corporatistische gang van zaken werd geprefereerd boven een meer open aanpak, waarbij alle stakeholders zouden mogen meebeslissen (Boezeman et al. 2015). Aan de andere kant toont deze casus ook hoe de kracht van het ‘Droge Vloten 2050’-programma tevens zijn zwakte is, want door het gebrek aan nieuwe spelers, de haast rituele gang van zaken en de relatief gesloten opzet is de lerende capaciteit van het arrangement beperkt (Boezeman et al. 2014; Vink et al. 2014).

5.3 BESTUURLIJK ARRANGEMENT 3: PROCESSEN VAN BETEKENISGEVING IN EEN NEDERLANDS AD HOC DELIBERATIEF BESTUURLIJK INITIATIEF

Een corporatistische staatstraditie wil niet zeggen dat al het beleid altijd in een corporatistische stijl vorm krijgt (Benson et al. 2013; Howlett 2009; Koppenjan en Klijn 2004). Beleid is immers zelden eenduidig of volledig in lijn met een staatstraditie. In het beleid voor klimaatadaptatie zien we dan ook experimenten met deliberatieve bestuurlijke arrangementen, ongeacht de traditie in staatsorganisatie. Deze zouden lokale kennis beter benutten, meer legitieme beleidsoplossingen kunnen opleveren en democratisch sterker geborgd zijn.

Een interessante illustratie van een dergelijk arrangement is het regionale Delta-programma voor het IJsselmeergebied (DPIJ). In navolging van een van de concrete voorstellen van de tweede Deltacommissie om het waterpeil van het meer met 1,5 meter te verhogen als nationale zoetwaterbuffer, heeft dit regionale sub-programma van het latere Deltaprogramma een specifieke focus op het IJsselmeergebied gekregen. In zekere zin werd het IJsselmeergebied hiermee een instrument in een nationale zoetwaterambitie. Het verhogen van het waterpeil zou daarnaast het probleem van afnemende spuicapaciteit bij een stijgende zeespiegel verhelpen. Anderhalve meter extra water in het IJsselmeer levert echter een zeer omvangrijke maatschappelijke uitdaging op: pittoreske voormalige Zuiderzeehavens komen mogelijk onder water te staan, evenals buitendijkse industriegebieden, natuurgebieden, jachthavens en recreatieterreinen.

Behalve dat deze zoetwaterambitie een politiek schaalprobleem opleverde, waarbij een lagere schaal (IJsselmeerregio) een prijs zou moeten betalen voor een probleem dat op een nationale schaal gedefinieerd is (zoetwaterambitie), was dit probleem institutioneel ook niet goed ingebed. Er bestaat immers geen IJsselmeerprovincie, die het IJsselmeerbelang kan uitonderhandelen met een minister. Zoals het DPIJ het mooi formuleerde: “Het IJsselmeer is als bestuurlijke eenheid een witte vlek en heeft als zodanig maatschappelijk ook nog weinig samenhangende betekenis”. Beleidsmakers uit Lemmer hadden nog nooit met beleidsmakers uit Medemblik gesproken, dankzij de institutionele grenzen keken ze beiden een andere geografische kant op. Om toch tot een regionaal gedragen afweging te komen koos het Rijk een ad hoc bestuurlijk netwerkanrangement, met een thematische oriëntatie en een deliberatieve procesvoering. Het mobiliseren van een zeer groot netwerk van in totaal meer dan tweehonderd publieke en private participanten maakte brede maatschappelijke participatie mogelijk (Dryzek 2010; Rhodes 1996; Stoker 1998). Omdat deze ad-hoc-arrangementen niet een natuurlijke inbedding of basis in het huis van Thorbecke hebben, is het voor de effectiviteit van zowel het proces als de uitkomst van belang dat het overgrote deel van de participanten het arrangement alsook de uitkomsten legitiem acht. Het doel werd dan ook een breed gedragen advies te formuleren voor de Deltacommissaris en daarmee voor het Kabinet.

Anders dan in de polderarrangementen zien we hier dus een atypisch arrangement, met een veelheid aan betrokkenen en weinig institutionalisering wat betreft rollen, procedures en verantwoordelijkheden. Gedurende de vier jaar dat het hele traject duurde, bracht de focus op de institutionele leegte rond het IJsselmeer plaatsen als Lemmer en Medemblik dicht bij elkaar. In de loop van het traject viel echter ook een zekere apathie waar te nemen onder een deel van de betrokkenen. Het proces mondde weliswaar uit in een ‘gedragen’ advies, dat goed onderbouwd was met nieuwe inzichten over de beheermogelijkheden van het watersysteem, maar het was minder concreet over zowel nationale als regionale ambities. Duurzaamheid kreeg binnen de technische mogelijkheden van het huidige sys-

teem betekenis en daarmee werd de ambitie van 1,5 meter peilverhoging voorlopig geparkeerd als een in de toekomst te nemen besluit. Ondanks het feit dat dit als een legitieme en goed onderbouwde uitkomst beschouwd kan worden, is er wel een verschil met de eerdere casussen. Daarin waren *ambities* de inzet van de beleidsdiscussies, die leidden tot onderhandeling, compromissen en een heldere politieke besluitvorming.

In termen van frame-interacties onderscheidt dit ad-hoc-netwerkarrangement zich van de meer corporatistische arrangementen door de geleidelijke depolitiseringsring, die tijdens het proces optrad. Zo zien we dat de coördinerende ambtelijke staf in de netwerkdiscussies depolitiserende frames centraal stelt, waarmee politisering van voorliggende thema's – en daarmee wellicht van het hele netwerk – wordt voorkomen. Maatschappelijke organisaties en politieke bestuurders brachten tijdens de tientallen omvangrijke netwerkbijeenkomsten geregeld politieke counterframes ten tonele. De betrokken ambtenaren wisten deze conflicterende frames doorgaans echter te incorporeren in meer algemene, apolitieke frames; vragen over specifieke veiligheidsnormen, verantwoordelijkheden of verdelingen van kosten en baten werden dan ingebed in bredere vraagstukken van algemeen belang of werden verwezen naar de implementatiefase. Dit proces staat bekend als *frame incorporation*.

Frame incorporation kan deelnemers aan het arrangement weliswaar (tijdelijk) bij elkaar houden, maar het leidt ook tot vertroebeling van verschillen en het geeft weinig ruimte voor onderlinge verkenning, onderhandeling en besluitvorming op basis van deze verschillen (Dewulf en Bouwen 2012).

Het is verleidelijk, en het lijkt soms haast mode, ambtenaren deze depolitisering in de schoenen te schuiven, zijnde de 'bureaucraten' en 'technocraten', die met hun abstracte bureaucratische taal ver van maatschappelijk gevoelde waarden zouden staan. Een nadere beschouwing laat echter zien dat het bovenal begrijpelijk is dat apolitieke organisatoren van dergelijke ad hoc bestuurlijke arrangementen de issues graag apolitiek houden, zeker wanneer het ad-hoc-arrangement zijn legitimiteit tegenover de formele overheden moet bewaren.

Depolitisering heeft dan ook meer te maken met het gekozen bestuurlijke arrangement dan met de specifieke ambtenaren. Terwijl het arrangement tot doel heeft een breed gedragen advies op te leveren, is de individuele macht van betrokken partijen om het informele ad-hoc-netwerkarrangement te verlaten erg groot. Het arrangement is daarmee als een vrijblijvende marktplaats waar iedere actor zijn eigen dealtjes kan sluiten en zodra de actor denkt elders een betere deal te kunnen sluiten, verliest het arrangement aan legitimiteit. Politisering in dit soort ad-hoc-netwerkarrangementen kan het gevaar meebrengen dat een aanzienlijk deel van de betrokken partijen geen kans meer ziet een krachtige 'winnende' coalitie te

vinden die zijn of haar belang dient, en daarom zijn of haar heil elders zal zoeken. Als een aanzienlijk deel van de participanten zich terugtrekt, komt de legitimiteit van het arrangement en zijn 'breed gedragen' beleidsafweging als geheel tegenover de formele overheden in gevaar.

Een technische, abstracte framing van het probleem leidt echter ook tot onduidelijke verhoudingen tussen betrokken partijen. Onduidelijke verhoudingen hebben eveneens tot gevolg dat de legitimiteit van het arrangement onder druk komt te staan. Als niemand weet wat het probleem precies is en wat de maatregelen in het zeer complexe watersysteem van het IJsselmeergebied concreet betekenen, weet ook niemand met wie van de betrokken partijen waarover onderhandeld moet worden. Geregeld gaven politieke bestuurders en hun assistenten aan dat er via de achterdeur van politieke partijen en informele contacten met nationale bewindslieden onderhandeld zou worden, wanneer de organisatoren van het Delta-programma zouden vasthouden aan de abstracte scenario's van 1,5 meter waterpeilstijging met een onduidelijke tijdshorizon.

Dit toont een duivels dilemma in deliberatief bestuur: depolitisering vermeed weliswaar het politieke conflict, maar dit leverde ook een dermate abstracte framing op dat verschillende politieke bestuurders in het netwerk geen aangrijpingspunten meer zagen voor hun politieke taak van positionering en onderhandeling; zij zochten in dat geval naar andere arena's. In combinatie met het jonge, nog gefragmenteerde netwerk en de onduidelijke rollen van vooral de politieke bestuurders in een ad hoc, weinig geïnstitutionaliseerd netwerk leidde dit niet automatisch tot onderhandelingen, compromissen en besluitvorming.

5.4 BESTUURLIJK ARRANGEMENT 4: PROCESSEN VAN BETEKENISGEVING IN DE ENERGIEKE SAMENLEVING VAN DE BUREN

Dat meer lokaal georganiseerde deliberatieve vormen van bestuur ook tot concrete besluiten kunnen leiden, wordt duidelijk wanneer we bij de buren een kijkje nemen. Engeland kent een andere staatstraditie dan Nederland (en de rest van continentaal Europa). Traditioneel heeft de staat als bureaucratische institutie een kleinere rol, waardoor de waarborgen van algemeen belang veel directer vanuit de politieke dynamiek van het parlement voortkomen (Dyson 1980).

Concreet zien we de pluralistische traditie van maatschappelijke partijen die concurreren om de macht, terug in bijvoorbeeld het Engelse waterbeheer. In tegenstelling tot de duizend jaar traditie van geïnstitutionaliseerde collectieve actie in het Nederlandse waterbeheer (Prak en Luiten van Zanden 2013) zien we dat tot in het begin van de twintigste eeuw het Engelse waterbeheer nog door landheren werd georganiseerd. Om toch nationale belangen te kunnen waarborgen garandeert de

Engelse overheid nationale doelen en coördineert zij uitvoering via nationale wetgeving (Biesbroek 2014; Cook 1998; Vink et al. 2014). Daarbij neemt de nationale overheid zelf weinig initiatief, maar coördineert zij rollen en verantwoordelijkheden van lokale organisaties die initiatief nemen. Zo kent Engeland sinds 2010 een Klimaatwet, die lokale organisaties verplicht in een aantal beleidsdomeinen klimaat te mainstreamen.

In de concrete uitwerking voor het waterbeheer zien we platforms van verschillende lokale organisaties die kustbeheer, waterbeheer en klimaatverandering moeten accommoderen, zogenoemde Regional Flood and Coastal Committees (RFCC's). De overeenkomst tussen deze platformmachtige organisaties en het Delta-programma IJsselmeer is niet volledig vanwege het geringere aantal stakeholders, dat aan boord is bij de RFCC's. De verschillen tussen de RFCC's en de corporatieve aanpak van Noord-Nederland zijn echter nog veel groter, omdat bij de RFCC's in de selectie van en in samenwerking tussen de actoren weinig geïnstitutionaliseerd is, en er geen centrale overheid is die de leiding neemt. De overheid is hooguit toehoorder of arbiter via de Environment Agency. Desalniettemin vindt er onderhandeling plaats, komen de lokale partijen wel tot besluiten en zien discussies er minder technocratisch uit (Vink et al. 2014).

Het denken over deliberatieve initiatieven op het vasteland is komen overwaaien uit deze Angelsaksische traditie, met het cruciale verschil dat de RFCC's de rechtstatelijke coördinatie van de Angelsaksische traditie meebrengt, terwijl het DPIJ deze traditie bijvoorbeeld mist. Posities en afhankelijkheden zijn dankzij nationale wetgeving duidelijker en formeler bij de RFCC's, en leiden daarmee niet tot apathie. Meer rechtsstatelijkheid was dan ook iets waarvoor de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013) in meer algemene zin pleitte in haar reflectie op een terugtrekkende overheid. Maar rechtsstatelijk of niet, in termen van overstromingen of klimaatadaptatie is de Engelse *track record* nog niet erg goed in vergelijking met Nederland. In termen van effectiviteit is de Britse aanpak dus vooralsnog zeker niet zaligmakend te noemen (Committee on Climate Change 2014).

6 CONCLUSIE: ZONDER ARENA GEEN SPEL?

Bij het generaliseren van kwalitatief onderzoek op basis van case studies moet voorzichtigheid worden betracht. Niettemin laten de geschetste casussen wel een aantal mechanismen zien die van belang kunnen zijn bij het vormgeven van duurzaamheidsbeleid. De casussen tonen duidelijk dat maatschappelijk controversiële issues zich niet één-op-één vertalen tot controversiële beleidsprocessen. Integendeel: wat zich als een taai vraagstuk voordoet in het maatschappelijk debat, kan een volledig gedepoliteerde betekenis krijgen in beleidsdiscussies. Zelfs – en misschien zelfs wel vooral – wanneer dit in ambtelijk vormgegeven ad hoc deliberatieve bestuurlijke arrangementen plaatsvindt.

Het open karakter, de geringe institutionalisering en het ambtelijke karakter van deliberatieve bestuurlijke arrangementen lijken in een Nederlandse context gedepoliteerde technische frames op te leveren. Ambigüiteit van de technische framing, onduidelijke rollen en het ad-hoc-karakter kunnen echter leiden tot het afhaken van partijen. Dit wil niet zeggen dat dit in elk deliberatief bestuurlijk arrangement of in elke staatstraditie het geval is; zoals we in de Engelse casus zien, is het wellicht juist die specifieke staatstraditie die bijdraagt aan de aanwezigheid van coördinerende nationale wetgeving, en daarmee rollen en verantwoordelijkheden definieert in deliberatieve bestuurlijke arrangementen.

Ook typisch Nederlandse corporatistische bestuurlijke arrangementen voorkomen dat partijen afhaken. Door de hoge mate van institutionalisering en de traditioneel bepaalde selectie van belangengroepen leidt het arrangement tot heftige, maar voorspelbare onderhandelingen. Traditie en institutionalisering kunnen de frame-interacties haast tot een terugkerend ritueel maken. Het ritueel is echter ook de zwakte van het arrangement: het gebrek aan nieuwe spelers of reframing van het probleem leidt ertoe dat nieuwe problemen in oude politieke termen worden opgelost. Het arrangement is dan weliswaar effectief in de besluitvorming, maar weinig innovatief in de aanpak.

Een succesvolle tussenvorm lijkt de tweede Deltacommissie te zijn. De commissie bleek corporatistisch in haar interne organisatie, maar innovatief in haar agenda-bepalende rol in de buitenwereld. Ondanks dat dit voor een groot deel te danken kan zijn aan specifieke kenmerken van de commissieleden, leert de casus ons dat een ad-hoc-arena zeker effectief kan zijn, mits het de juiste formele status heeft, er passende spelregels zijn die een spel mogelijk maken maar ook reflectie tot doel hebben. Daarnaast is het van belang de juiste maatschappelijke representatie aan boord te hebben zonder al te veel exit-macht. Een bepaalde mate van formele geslotenheid kan belangrijk zijn om een politiek spel ook goed uit te spelen.

Al met al kunnen we zeggen dat de casuïstiek laat zien dat bestuurlijke arrangementen de arena van het speelveld institutioneel afbakenen. Wanneer een controverseel onderwerp betekenis moet krijgen in beleid, is het van belang voldoende institutionele kaders te creëren om de controversie ook politiek op legitieme wijze te kunnen uitonderhandelen. Er moet een spel te spelen zijn, en zonder institutionele afbakening valt er lastig een spel te spelen. De democratische belofte die de weinig geïnstitutionaliseerde deliberatieve initiatieven suggereren, is lastig waar te maken als er conflicterende frames in het geding zijn en de exit-macht groot is. De informele status van dergelijke arrangementen maakt bovendien dat ze kunnen gaan ‘zwerven’ door het huis van Thorbecke en niet landen in de formele besluitvorming. Ze werken goed als ideeëngenerator, maar met het risico van gebrek aan besluitvorming liggen maatschappelijke teleurstelling en cynisme op de loer. *Buy-in*-mechanismen voor participanten of nationale coördinatie via wetgeving zouden oplossingen kunnen bieden.

LESSEN VOOR DUURZAAMHEIDSBELEID

Als bestuurlijke arrangementen frame-interacties tot een bestuurlijk spel maken, wat suggereert dat voor duurzaamheidsbeleid in den brede? Hoe verhouden bestuurlijke arrangementen in bijvoorbeeld het milieubeleid zich tot het uit de mode raken van het issue?

Belangrijk is het om te realiseren dat milieubeleid in Nederland wat anders is dan klimaatadaptatiebeleid: het klimaatadaptatiebeleid dat wij schetsen, is in alle casussen sterk gerelateerd aan, en in sommige gevallen zelfs gemainstreamed in, bestaande bestuurlijke arrangementen voor waterbeleid. Deze arrangementen liggen vaak in lijn met een (neo-)corporatistische staatstraditie. Milieubeleid kenmerkt zich meer door kennisinstituten die normen voorstellen en zoeken naar nieuwe technische oplossingen, eventueel in samenspraak met economische partijen. Sterk technocratisch en wat minder corporatistisch; of wat Mol en Spaargaren (2000) en Hajer en Kesselring (1999) als *techno-corporatism* duiden. De focus ligt in dit arrangement meer bij expertkennis en technische oplossingen dan bij georganiseerde onderhandelingen tussen maatschappelijke partijen. Dit zien we ook terug in het hedendaagse natuurbeleid, dat voor een groot deel door Europese richtlijnen wordt bepaald en door nationale deskundigen wordt geoperationaliseerd in normen.

Het bestuurlijke voordeel van techno-corporatisme is dat thema's in eerste instantie niet politiseren of controverseel worden. Het beleidsthema blijft een gestabiliseerd soort 'regulier onderhoud', waar expertise bepaalt wat de beste remedie is. Het nadeel is echter dat het politiek ook van de radar verdwijnt, tot een schandaal of mediahype het thema weer terugbrengt op de agenda, vaak in gepolitiseerde vorm, zoals in de Climategate in 2009. Het is daarom wellicht beter om beleids-

thema's bestuurlijk te beleggen in (formeel) arena's, waar politiek bedreven kan worden en waar ruimte is voor reflexiviteit. Dat kan in de vorm van *meer* geïnstitutionaliseerde arena's met maatschappelijke representatie en een sturende overheid, maar het kan ook in de vorm van *minder* institutionalisering, mits er sprake is van een centrale coördinatie, bijvoorbeeld via meer rechtsstatelijkheid om rollen en verantwoordelijkheden te verdelen en te kunnen sturen op nationale ambities.

DANKWOORD

Graag bedanken we Daan Boezeman van de Radboud Universiteit Nijmegen, David Benson van de Universiteit Exeter en Hadrian Cook van Kingston University London, met wie wij het grootste deel van de data verzameld hebben in de periode 2010-2014. Daarnaast danken wij het Kennis voor Klimaatprogramma voor het mogelijk maken van ons onderzoek.

LITERATUUR

- Benson, D., A. Jordan en L. Smith (2013) 'Is environmental management really more collaborative?' A comparative analysis of putative 'paradigm shifts' in Europe, Australia and the United States, *Environment and Planning A* 45: 1695-1712.
- Berkhout, F. (2010) 'Reconstructing boundaries and reason in the climate debate', *Global Environmental Change* 20, 4: 565-569.
- Biesbroek, G.R. (2014) *Challenging barriers in the governance of climate change adaptation*, Wageningen: Wageningen University.
- Boezeman, D., M.J. Vink en P. Leroy (2013) 'The Dutch Delta committee as a boundary organisation', *Environmental Science en Policy* 27: 162-171.
- Boezeman, D., M.J. Vink en P. Leroy (2015) 'Understanding institutionalized ways of knowing climate risks: reflections on action research for participatory knowledge production' in A. van Buuren, J. Esper en M. Vliet (red.) *Action research for climate change adaptation, developing and applying knowledge for governance*, Londen: Routledge.
- Boezeman, D., M.J. Vink, P. Leroy en W. Halffman (2014) 'Participation under a spell of instrumentalization? Reflections on action research in an entrenched climate adaptation policy process', *Critical Policy Studies* 8, 4: 407-426.
- Committee on Climate Change (2014) 'Adaptation sub-committee progress report 2014', *Managing climate risks to well-being and the economy*, Londen: Committee on Climate Change.
- Cook, H. (1998) *The protection and conservation of water resources: a British perspective*, Chichester: John Wiley en Sons.
- Darley, J.M. en B. Latane (1968) 'Bystander intervention in emergencies: diffusion of responsibility', *Journal of Personality and Social Psychology* 8, 4p1: 377.
- Dewulf, A. en R. Bouwen (2012) 'Issue framing in conversations for change: discursive interaction strategies for "doing differences"', *Journal of Applied Behavioral Science* 48, 2: 168-193.
- Dewulf, A., M. Craps, R. Bouwen, T. Taillieu en C. Pahl-wostl (2005) 'Integrated management of natural resources: dealing with ambiguous issues, multiple actors and diverging frames', *Water Science and Technology* 52, 6: 115-124.
- Dewulf, A., B. Gray, L. Putnam, R. Lewicki, N. Aarts, R. Bouwen en C. van Woerkum (2009) 'Disentangling approaches to framing in conflict and negotiation research: A meta-paradigmatic perspective', *Human Relations* 62, 2: 155-193.
- Dijstelbloem, H., P. den Hoed, J.W. Holtslag en S. Schouten (2010) *Het gezicht van de publieke zaak: Openbaar bestuur onder ogen*, Amsterdam: Amsterdam University Press, Vol. 23.
- Dryzek, J. S. (2010) *Foundations and frontiers of deliberative governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Dyson, K.H.F. (1980) *The state tradition in Western Europe: A study of an idea and institution*, New York: Oxford University Press.

- Eeten, M. van (2001) The challenge ahead for deliberative democracy: in reply to Weale, *Science and Public Policy* 28, 6: 423-426.
- Enserink, B., J.H. Kwakkel en S. Veenman (2013) 'Coping with uncertainty in climate policy making: (Mis)understanding scenario studies', *Futures* 53, 0: 1-12.
- Hajer, M. A. (2009) *Authoritative governance: policy making in the age of mediatization*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hajer, M. (2011) *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hajer, M. en S. Kesselring (1999) 'Democracy in the risk society? Learning from the new politics of mobility in Munich', *Environmental Politics* 8, 3: 1-23.
- Halffman, W. (2009) 'Measuring the stakes: the Dutch planning bureaus', blz. 41-65 in P. Weingart en J. Lentsch (red.) *Scientific advice to policy making: international comparison*, Opladen: Barbara Budrich.
- Hecló, H. (1974) *Modern social policy in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*, Vol. 25, New Haven: Yale University Press.
- Howlett, M. (2009) 'Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design', *Policy Sciences* 42, 1: 73-89.
- Hulme, M. (2009) *Why we disagree about climate change; understanding controversy, inaction and opportunity*, Cambridge Books.
- Jasanoff, S. (2010) A new climate for society, *Theory, Culture en Society* 27, 2-3: 233-253.
- Jessop, B. (1998) 'The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development', *International social science journal* 50, 155: 29-45.
- Kahneman, D. en A. Tversky (1984) 'Choices, values, and frames', *American Psychologist* 39, 4: 341-350.
- Koppenjan, J. F. M. en E.-H. Klijn (2004) *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*, Londen: Routledge.
- Mahoney, J. en K. Thelen (2010) *Explaining institutional change*, Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J. en J. Olsen (1989) *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, New York: Free Press.
- Mol, A. P. en G. Spaargaren (2000) 'Ecological modernisation theory in debate: a review', *Environmental Politics* 9, 1: 17-49.
- Nerlich, B. (2010) "'Climategate": Paradoxical metaphors and political paralysis', *Environmental Values* 19, 4: 419-442.
- North, D.C. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Prak, M. en J. Luiten van Zanden (2013) *De geschiedenis van Nederland: Nederland en het poldermodel: sociaal-economische geschiedenis van Nederland, 1000-2000*, Amsterdam: Bakker.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003) *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, Vol. 26, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013) *Terugreden is vooruitzien*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Ranson, S. (2003) 'Public accountability in the age of neo-liberal governance', *Journal of Education Policy* 18, 5: 459-480.
- Rhodes, R.A.W. (1996) 'The new governance: governing without government 1', *Political Studies* 44, 4: 652-667.
- Rittel, H.W.J. en M.M. Webber (1972) *Dilemmas in a general theory of planning*, Berkeley: Institute of Urban en Regional Development, University of California.
- Schmitter, P.C. (1974) 'Still the century of corporatism?' *The Review of Politics* 36, 1: 85-131.
- Sørensen, E. en J. Torfing (2011) 'Enhancing collaborative innovation in the public sector', *Administration en Society* 43, 8: 842-868.
- Steen, M. van der, N. Chin-A-Fat, M. Vink en M. van Twist (te verschijnen) 'Puzzling, powering and perpetuating: Long-term decision-making by the Dutch Delta Committee', *Futures*.
- Stoker, G. (1998) 'Governance as theory: five propositions', *International Social Science Journal* 50, 155: 17-28.
- Swyngedouw, E. (2005) 'Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state', *Urban Studies* 42, 11: 1991-2006.
- Verduijn, S.H., S.V. Meijerink en P. Leroy (2012) 'How the second Delta committee set the agenda for climate adaptation policy: A Dutch case study on framing strategies for policy change', *Water Alternatives* 5, 2: 469-484.
- Vink, M., D. Benson, D. Boezeman, H. Cook, A. Dewulf en C. Termeer (2014) 'Do state traditions matter? Comparing deliberative governance initiatives for climate change adaptation in Dutch corporatism and British pluralism', *Journal of Water and Climate Change* 6, 1: 71-88.
- Vink, M.J., D. Boezeman, A. Dewulf en C.J.A.M. Termeer (2013) 'Changing climate, changing frames: Dutch water policy frame developments in the context of a rise and fall of attention to climate change', *Environmental Science and Policy* 30: 90-101.
- Vink, M.J., A. Dewulf en C. Termeer (2013) 'The role of knowledge and power in climate change adaptation governance; a systematic literature review', *Ecology and Society* 18, 4.
- Vink, M.J., A. Dewulf en C. Termeer (te verschijnen) 'Unravelling deliberative governance; understanding the interplay between processes of puzzling and powering through frame-interactions', *Administration en Society*.
- Weick, K., K. Sutcliffe en D. Obstfeld (2010) 'Organizing and the process of sensemaking' in P. Nutt en D. Wilson (red.) *Handbook of decision making*, Chichester, West Sussex, U.K: John Wiley.

