

Ontwikkeling van het Enschedese duurzaamheidsbeleid reflexief?

*Een analyse van de relatie tussen beleidsmakers, burgers en experts in de
ontwikkeling van het Enschedese duurzaamheidsbeleid vanuit een reflexief en
democratisch perspectief*

Anneke Kokkeler
17 augustus 2012

UNIVERSITEIT TWENTE.

Ontwikkeling van het Enschedese duurzaamheidsbeleid reflexief?

*Een analyse van de relatie tussen beleidsmakers, burgers en experts in de ontwikkeling van
het Enschedese duurzaamheidsbeleid vanuit een reflexief en democratisch perspectief*

Anneke Kokkeler

s0183598

17 augustus 2012

Bestuurskunde

Universiteit Twente, Enschede

Begeleider:

Dr. M.R.R. Ossewaarde

Meelezer:

Dr. T. Hoppe

Samenvatting

Het onderzoek gaat over de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid bij de gemeente Enschede. De centrale onderzoeksvraag is: Hoe gaan beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid in de gemeente Enschede om met burgers en experts in de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid? De bedoeling van dit onderzoek is om in kaart te brengen hoe de relatie tussen beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid, burgers en experts in de fase van beleidsontwikkeling eruit ziet en na te gaan welke strategie er achter zit. Daarbij richt dit onderzoek zich voornamelijk op de periode 2008 tot en met 2012.

De gemeente Enschede behoort tot de top 10 van duurzame gemeenten, dit maakt het interessant om het Kernteam Duurzaamheid diepgaand te onderzoeken (Scheper, 2012a). Door middel van interviews met beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid is data verzameld die betrekking heeft op de visies en ervaringen van de beleidsmakers. Daarnaast zijn er relevante documenten zoals beleidsnota's, moties en (kranten)artikelen geanalyseerd om ook andere visies van bijvoorbeeld de gemeenteraad te horen.

Allereerst is het begrip 'risicomaatschappij' geïntroduceerd, om de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid in een theoretische context te plaatsen. Dit begrip veronderstelt dat ecologische risico's fundamenteel onzeker en onvoorspelbaar zijn waarmee beleidsmakers in toenemende mate geconfronteerd worden, omdat zij deze risico's niet langer kunnen beheersen (Beck, Giddens & Lash, 1994, p. 5). Vervolgens wordt besproken dat dit gevolgen heeft voor manier van besturen. Verondersteld wordt dat een bureaucratische bestuursvorm, die gekenmerkt wordt door doelrationele regels, procedures en methoden, zijn legitimiteit verliest. Een risicomaatschappij vereist daarom een reflexief bestuur dat uitgaat van onzekerheid en onvoorspelbaarheid. Er wordt niet langer alleen vertrouwd op de wetenschappelijke kennis van experts, maar ook burgers die over ervaringskennis beschikken worden in reflexieve instituties zoals panels of fora betrokken. Tot slot is uiteengezet dat beleidsafwegingen van beleidsmakers op twee manieren geduid kunnen worden en in meer of mindere mate de democratische kwaliteit van het bestuur waarborgen. Het eerste model 'analyse en instructie' schiet volgens Herman van Gunsteren (2006) te kort. Het tweede model 'variëteit en selectie' beschikt volgens Van Gunsteren over de meeste reflexiviteit om met de toenemende stroom van verrassingen om te gaan die ecologische risico's met zich meebrengen.

Uit de analyse van dit onderzoek is gebleken dat er een de beleidsontwikkeling zich voornamelijk heeft voltrokken in de periode 2008 tot en met 2010. Burgers hebben in deze periode geen directe rol gespeeld. Ook zijn burgers niet direct betrokken door het Kernteam Duurzaamheid, wel werd de gemeenteraad actief betrokken. De betrokken expert, een adviesbureau, heeft wel een belangrijke rol gespeeld. Daarnaast is gebleken dat de theoretische kennis van het adviesbureau de belangrijkste bron van kennis vormde en ter onderbouwing diende van het ontwikkelde duurzaamheidsbeleid. Op de ervaringskennis van burgers is geen beroep gedaan. De wijze waarop beleidsafwegingen worden gemaakt lijkt zich vooral te kenmerken door consensusgerichtheid en het vormen van eenheid, maar er is gaande weg de jaren wel meer ruimte gekomen voor diversiteit. Geconcludeerd kan worden dat de werkwijze van het Kernteam vooral te kenmerken is al bureaucratisch, gericht op beheersing van de klimaatproblematiek. Deze bureaucratische werkwijze lijkt op gespannen voet staat met de democratische kwaliteit van het bestuur. Sinds 2011 is het Kernteam bezig met een proces van ontbureaucratisering, waardoor er ruimte komt voor een meer reflexieve werkwijze.

Voorwoord

Voor u ligt mijn bachelorscriptie ter afronding van mijn bacheloropleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. De afronding van mijn bacheloropleiding vormt voor mij een belangrijke mijlpaal. Lange tijd geleden was het nog een droom, nu is het werkelijkheid geworden.

Vanuit mijn oprechte interesse in duurzaamheid, heb ik er voor gekozen om mijn onderzoek op het duurzaamheidsbeleid bij de gemeente Enschede te richten. Door het kijken achter de schermen bij de gemeente Enschede en het schrijven van deze scriptie, ben ik weer een hele ervaring rijker geworden.

Ik wil op deze plaats graag een aantal mensen bedanken die mij geholpen hebben dit punt te bereiken. Ik wil graag mijn begeleider Ringo Ossewaarde bedanken voor zijn waardevolle inzichten en feedback. Even zo wil ik Thomas Hoppe bedanken voor zijn optreden als meelezer. Daarnaast wil ik mijn dankbaarheid uitspreken voor Manal. De fijne gesprekken en adviezen betekenen heel veel voor mij. In het bijzonder wil ik mijn ouders en broertje bedanken voor alle liefdevolle aandacht en betrokkenheid!

Enschede, augustus 2012

Anneke Kokkeler

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1	Aanleiding	7
1.2	Onderzoeksvragen	9
1.3	Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	10
1.4	Opzet van het onderzoek	11
1.5	Leeswijzer	11

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

2.1	Duurzaamheid	12
2.2	De relatie tussen overheid, experts en burgers in context	13
2.3	Reflexief bestuur	16
2.4	Democratische kwaliteit van het bestuur	17
2.5	Conclusie	19

Hoofdstuk 3 Onderzoeksmethodologie

3.1	Onderzoeksstrategie	21
3.2	Case selectie	21
3.3	Dataverzameling	22
3.4	Data analyse	23

Hoofdstuk 4 Analyse

4.1	De ambivalente rol van burgers en experts	27
4.2	Representatieve betrokkenheid	29
4.3	Beheersing van de duurzaamheidsproblematiek door wetenschappelijke kennis....	31
4.4	Alle neuzen dezelfde kant op	33
4.5	Conclusie	35

Hoofdstuk 5 Conclusie

5.1	Een spanningsveld tussen bureaucratie en democratie	36
-----	---	----

Literatuurlijst	39
-----------------------	----

Bijlage 1 Interviewvragen	41
---------------------------------	----

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De opgave om een duurzame samenleving te realiseren is de belangrijkste maatschappelijke en politiek-bestuurlijke uitdaging waar Nederland op dit moment voor staat. Dat we niet duurzaam omgaan met onze planeet, zal zich met name de komende jaren aan ons opdringen. De financiële en economische crisis en de dreigende klimaatcrisis, energiecrisis en grondstoffencrisis zijn duidelijke signalen die erop wijzen dat structurele veranderingen nodig zijn. De overgang naar een duurzame samenleving is niet alleen onvermijdelijk maar ook noodzakelijk om als Nederlandse samenleving ons welvaartsniveau en prettige leefomgeving te behouden. Door deze slag te maken lopen we bovendien minder kans geconfronteerd te worden met sterk fluctuerende voedsel- en olieprijsen, onregelende infrastructuur, onzekere energietoelevering en een geopolitieke strijd om schaarser wordende natuurlijke hulpbronnen (Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), 2011a, p. 8).

Deze noodzaak tot verandering lijkt door lokale overheden te worden erkend en ze lijken zich daarvoor ook in te zetten. Alleen op internationaal en nationaal niveau lijkt tot nu toe de echte inzet en urgentie te ontbreken om een overgang naar een meer duurzame samenleving tot stand te brengen. Op internationaal niveau lijken wantrouwen en conflict tussen de grootse vervuilers van de wereld over de wenselijkheid van doelstellingen en aanvaardbaarheid van risico's, tot dusver de boventoon te voeren tijdens diverse onderhandelingen. Ook binnen de klimaatwetenschap is overeenstemming tussen diverse wetenschappers over voorspellingen en ecologische risico's ver te zoeken. Wordt de opwarming van de aarde nu hoofdzakelijk veroorzaakt door onze CO₂-uitstoot of heeft dit een natuurlijke oorzaak? Zal de zeespiegel deze eeuw met 35 centimeter stijgen of 85 centimeter? Klimaatwetenschappers zijn het er niet over eens, omdat voorspellingen gebaseerd zijn op een hoge mate van onzekerheid. De klimaatwetenschap heeft bovendien de afgelopen jaren stevige deuken opgelopen door de *Climategate* affaire, waarbij onrust ontstond over fouten in het klimaatonderzoek die wetenschappers zouden hebben gemaakt (Weel, 2009; Verbeek, 2012). Op nationaal niveau lukt het de Rijksoverheid tot op heden met het huidige duurzaamheidsbeleid niet in om zich aan de afspraken en CO₂-doelstellingen te houden die in internationale en Europese verdragen zijn neergelegd, te weten 20% CO₂-reductie in 2020 ten opzichte van 1990, 14% van de energiebehoefte is afkomstig uit hernieuwbare energiebronnen en 20% energiebesparing in 2020 (Rijksoverheid Energiebeleid Nederland, z.d.). Het gevoel voor urgentie lijkt dus op zowel internationaal als nationaal niveau te ontbreken. Dit terwijl de uitdaging om verantwoord om te gaan met grondstoffen, natuur en milieu onverminderd groot is. We staan nu voor de uitdaging om een bijna volledige ontkoppeling tussen de economische groei en het gebruik van natuurlijke hulpbronnen te realiseren (PBL, 2011a, p. 9).

Vanuit allerlei hoeken in de samenleving is de roep om een andere manier van besturen en om een nieuwe visie op de relatie tussen de overheid, samenleving en wetenschap te horen. Dit blijkt onder andere uit een aantal recente rapporten die zijn verschenen rondom dit onderwerp, zoals het rapport *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie* (2011) van het Planbureau voor de Leefomgeving, het advies *Meer werken aan duurzame groei* (2010) van de Sociaal-Economische Raad, het crowdsourcing-project *Our Common Future 2.0* (2011) en het rapport *Vertrouwen in burgers* (2012) van de Wetenschappelijke Raad voor het

Regeringsbeleid. Ook prominente hoogleraren laten hun stem horen. *‘Er is de afgelopen 40 jaar met het milieubeleid enorm veel bereikt. Maar de samenleving is veranderd. We hebben een nieuwe benadering nodig.’* zegt Maarten Hajer, directeur van het Planbureau voor de Leefomgeving en tevens hoogleraar duurzaamheid (PBL, 2011b). Ook Jan Rotmans, hoogleraar duurzaamheid en transitie, denkt dat een radicale ombuiging langs politieke weg niet zal komen. *‘De echte verandering komt van onderop.’*, aldus Rotmans (Bouma, 2012).

Op lokaal niveau lijkt deze oproep en nieuwe visie op de relatie tussen overheid, samenleving en wetenschap deels al gehoor te hebben gevonden. Op lokaal niveau wordt de noodzaak van duurzaamheid, zowel in ecologisch als in sociaal opzicht, wel erkend en wordt door gemeentebesturen daar ook naar gehandeld (Muskee, 2011, p. 20). Een groot aantal gemeenten lijken hun bestuursstijl in toenemende mate aan te passen door duurzame initiatieven te faciliteren en te stimuleren. In samenwerking met een grote groep burgers en bedrijven zetten gemeenten zich in om bijvoorbeeld burgers te begeleiden bij de collectieve inkoop van zonnepanelen, samen met scholen het schoolgebouw energieneutraal maken of samen met buurtbewoners en een energiebedrijf een afgeschreven windmolen kopen om die weer te laten draaien voor hun eigen buurt (PBL, 2011a, p. 46). De komende jaren zullen de gevolgen en risico's van klimaatverandering vooral in de directe leefomgeving van burgers merkbaar worden. Beleidsmakers op lokaal niveau zullen hiermee in toenemende mate worden geconfronteerd.

Daarnaast ziet de Rijksoverheid een belangrijke rol weggelegd voor gemeenten om duurzaamheid te bevorderen. Gemeenten zijn van groot belang om de klimaat- en energiedoelstellingen die zijn bepaald op Europees niveau en nationaal niveau, te kunnen bereiken. Gemeenten staan dichtbij de burger en hebben daarom een communicerende rol om burgers en bedrijven bij het beleid te betrekken (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2007, p. 32). Ook ziet de Rijksoverheid voor gemeenten naast een voorbeeldrol een initiatiefnemende en handhavende rol weggelegd. Heel veel gemeenten weten deze rollen goed te vervullen door projecten op te starten in samenwerking met burgers en voorlichtingscampagnes op te zetten. Ook in het recente rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie* (2011) en ook van de kant van prominente hoogleraren zoals Jan Rotmans, Maarten Hajer en Herman Wijffels komt naar voren dat zij een belangrijke rol voor gemeenten zien om duurzaamheid te bevorderen (Muskee, 2011; Bouma, 2012; PBL, 2011b).

Deze ontwikkelingen roepen de vraag op hoe beleidsmakers op lokaal niveau nu precies omgaan met burgers en experts in het maken van duurzaamheidsbeleid. Er is tot dusver wel enig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar duurzaamheid bij gemeenten, alleen richt dit onderzoek zich niet op het beleidsontwikkelingsproces en de wijze waarop beleidsmakers in een gemeentelijke organisatie omgaan met kennis en opvattingen van burgers en experts (zie bijvoorbeeld Coenen & Hoppe, 2010; Evans, Joas, Sundback, Theobald, 2005). Ook richten deze onderzoeken zich niet op de betekenis van en omgang met ecologische risico's op lokaal niveau. Het is daarom belangrijk dat er onderzoek wordt gedaan naar de werkwijze van beleidsmakers binnen een gemeentelijke organisatie in de ontwikkelingsfase van het duurzaamheidsbeleid vanuit een sociologisch perspectief, zodat met deze nieuwe inzichten op den duur bepaald kan worden in hoeverre dit samenhangt met beleidsresultaten van gemeenten op het gebied van duurzaamheid. Het vraagt dus om een

wetenschappelijke visie die het duurzaamheidsbeleid van gemeenten bekijkt vanuit een informatie- en bestuursvraagstuk.

Om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop beleidsmakers omgaan met burgers en experts in het maken van duurzaamheidsbeleid, richt dit onderzoek zich op de gemeente Enschede en meer in het bijzonder op het Kernteam Duurzaamheid. De gemeente Enschede is sinds 2007 gestart met het opstellen van duurzame ambities en een langetermijnvisie en behoort tot de top 10 van duurzame gemeenten (Scheper, 2012a).

1.2 Onderzoeksvragen

Aan de hand van bovenstaande toelichting en uiteenzetting is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe gaan beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid in de gemeente Enschede om met burgers en experts in de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid?

Met behulp van deze onderzoeksvraag wordt nagegaan hoe de relatie eruit ziet tussen beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid en experts en burgers in de gemeente Enschede. Daarbij zal de focus in dit onderzoek liggen op hoe beleidsmakers omgaan met kennis en opvattingen van burgers en experts in de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid. Met de beleidsontwikkeling wordt met name de beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling bedoeld. De bedoeling van deze onderzoeksvraag is om in kaart te brengen wat de filosofie is achter het duurzaamheidsbeleid, oftewel de strategie die beleidsmakers hanteren wat vervolgens bepaald op welke wijze zij met burgers en experts omgaan.

Om de onderzoeksvraag op een adequate wijze te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Welke rol spelen burgers en experts in de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid?

Om inzicht te verkrijgen in de relatie tussen beleidsmakers, experts en burgers zal met behulp van deze deelvraag in gegaan worden op de rol die burgers en experts spelen in de ontwikkeling van het Enschedese duurzaamheidsbeleid. Onderzocht zal worden hoe de rol van burgers en experts eruit ziet. Is deze rol vooral ondersteunend en instemmend of gaat het verder dan dat? Spelen zij bijvoorbeeld een rol bij de probleemdefiniëring, het voorstellen van oplossingen of beoordelen en selecteren van oplossingen? Het is ook van belang om te kijken of burgers en experts een verschillende rol hebben in het beleidsvormingsproces, om na te gaan hoeveel waarde en vertrouwen er gehecht wordt aan burgers en experts. Met behulp van interviews die bij de beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid de gemeente Enschede zijn afgenomen, zal deze vraag worden beantwoord.

2. Hoe worden burgers en experts betrokken bij de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid?

Door middel van deze deelvraag wordt na gegaan hoe beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid, burgers en experts betrekken bij de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid. Geprobeerd zal worden om inzicht te verkrijgen hoe beleidsmakers tegen burgers en experts

aankijken. Willen zij dat burgers en experts actief meedenken in de ontwikkeling van het beleid en hoe proberen zij dit dan te bereiken? Daarnaast zal na gegaan worden op welke wijze burgers en experts berokken worden. Is dat via panels of bijeenkomsten? Ook deze deelvraag zal worden beantwoord met behulp van interviews met beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid. Daarnaast zullen ook beleidsnota's van de gemeente Enschede geanalyseerd worden.

3. Hoe maken de beleidsmakers gebruik van de kennis en opvattingen van burgers en experts?

Met behulp van deze deelvraag zal gekeken worden naar de wijze waarop beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid gebruik maken van de informatie en kennis waarover burgers en experts beschikken. Experts proberen op basis van (wetenschappelijk) onderzoek de effecten van ons handelen op het milieu en klimaat in te schatten. Experts zijn het echter lang niet altijd met elkaar eens over de gevolgen van ons handelen en de effecten die het geplande duurzaamheidsbeleid heeft op het milieu en klimaat. Daarnaast hebben beleidsmakers te maken met kennis en opvattingen van burgers. Burgers spreken voornamelijk uit ervaring omdat zij dichter op de werkelijkheid staan dan experts. De vraag is hoe beleidsmakers om gaan met deze diversiteit en tegenstrijdigheid van informatie. Speelt dit een rol in het beleidsvormingsproces of wordt er nauwelijks iets mee gedaan? Aangezien hierbij de visies en opvattingen van beleidsmakers centraal staan, zal ook bij de beantwoording van deze deelvraag gebruik worden gemaakt van interviews die zijn afgenomen bij beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid.

4. Hoe kunnen de beleidsafwegingen van de beleidsmakers in de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid worden geduid?

Deze deelvraag zal in gaan op hoe de beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid in de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid beleidsafwegingen maken. De vraag is of beleidsmakers aansturen op eensgezindheid en consensus of maken zij juist gebruik van de diversiteit waarbij burgers en experts het niet altijd eens zijn met elkaar? Deze vraag zal ook worden beantwoord door middel van interviews die zijn afgenomen bij het Kernteam Duurzaamheid van de gemeente Enschede.

1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Door te analyseren hoe beleidsmakers omgaan met burgers en experts in het lokale beleidsvormingsproces ten aanzien van duurzaamheidsbeleid, wordt met dit onderzoek beoogd een bijdrage te leveren aan enerzijds de wetenschappelijke ontwikkeling en anderzijds de beleidsontwikkeling.

Nieuwe inzichten over hoe beleidsmakers omgaan met kennis en opvattingen van burgers en experts in het maken van duurzaamheidsbeleid, levert een belangrijke bijdrage aan de wetenschappelijke literatuur op dit gebied. Aangezien de gemeente Enschede tot de top 10 van duurzame gemeente behoort, is het interessant om te kijken hoe deze gemeente omgaat met burgers en experts en hoe zij beleidsafwegingen maken. Daarnaast levert dit onderzoek ook praktische kennis op om problemen rondom de ontwikkeling van Enschedese duurzaamheidsbeleid in kaart te brengen.

Daarnaast levert dit onderzoek ook in maatschappelijk opzicht een bijdrage. Duurzaamheid is een zeer relevant en actueel onderwerp in de maatschappij, aangezien de overgang naar een meer

duurzame samenleving door overheden, burgers, bedrijven, experts en maatschappelijke organisaties als urgent en noodzakelijk wordt beschouwd. Dit onderzoek kan wellicht bijdragen aan een andere visie op de relatie tussen beleidsmakers, burgers en experts, die gebaat zijn bij een duidelijk handelingsperspectief dat knelpunten oplost en mogelijkheden biedt om met duurzaamheid aan de slag te gaan.

1.4 Opzet van het onderzoek

De bedoeling van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de relatie tussen beleidsmakers, experts en burgers in de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid. Dit onderzoek kan omschreven worden als een beschrijvend onderzoek, omdat er een inzicht gegeven wordt hoe beleidsmakers omgaan met experts en burgers in het maken van duurzaamheidsbeleid (Baarda et al., 2005, p. 39). Middels een literatuurstudie is gezocht naar theorieën en concepten die een duiding kunnen geven van de relatie tussen beleidsmakers, experts en burgers. Op basis van deze theorie wordt de empirische data, die is verkregen met behulp van een documentenanalyse en interviews met beleidsmedewerkers van de het Kernteam Duurzaamheid van de gemeente Enschede, geanalyseerd.

1.5 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk twee het theoretisch kader behandeld. Vervolgens zal in hoofdstuk drie een verantwoording worden gegeven voor de gekozen onderzoeksmethode. De resultaten van het onderzoek worden in hoofdstuk vier gepresenteerd. Na de bespreking van de resultaten, volgt in hoofdstuk vijf de conclusie waarin de onderzoeksvraag beantwoord zal worden.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden een aantal theorieën en concepten gepresenteerd, die gebruikt zullen worden om de onderzoeksvraag en deelvragen te beantwoorden. De bedoeling van dit onderzoek is om in kaart te brengen hoe beleidsmakers omgaan met kennis en opvattingen van burgers en experts. Welke filosofie zit er achter het duurzaamheidsbeleid, oftewel de strategie die beleidsmakers hanteren bij de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid. Om dit in kaart te brengen worden een aantal concepten en theorieën uiteengezet. Deze theorieën en concepten zijn: het type bestuur en modellen van beleidsafwegingen die door beleidsmakers gehanteerd kunnen worden.

Allereerst wordt de het begrip 'duurzaamheid' besproken. Om aan te geven welke rol duurzaamheid speelt en wat de betekenis is van ecologische risico's zoals klimaatverandering of het opraken van energiebronnen in de maatschappij en in het bestuur, wordt het concept 'risicomaatschappij' geïntroduceerd. Vervolgens zullen de concepten 'bureaucratisch bestuur' en 'reflexief bestuur' worden besproken om de rol van burgers en experts, hun betrokkenheid bij de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid en de wijze waarop beleidsmakers gebruik maken van kennis en opvattingen van burgers en experts, te kunnen beschrijven. Daarna wordt de theorie van Herman van Gunsteren over de democratische kwaliteit van het bestuur besproken, om de beleidsafwegingen van beleidsmakers te kunnen duiden. Tot slot, wordt op basis van de theorie een hypothese geformuleerd.

2.1 Duurzaamheid

Een van de bekendste en meest geaccepteerde definitie van het begrip 'duurzaamheid' is afkomstig van het Brundtland rapport *Our Common Future* (1987). In het Brundtland rapport wordt het begrip 'duurzaamheid' omschreven als een ontwikkeling die aan de behoeften van de huidige generatie tegemoet komt, zonder dat daarmee de mogelijkheid voor toekomstige generaties in gevaar wordt gebracht om ook in hun behoeften te voorzien. Een belangrijk en algemeen misverstand is dat duurzaamheid alleen gericht is op het milieu. Duurzaamheid gaat echter verder dan alleen de ecologische dimensie, het omvat ook een sociale en economische dimensie. In het rapport van de commissie Brundtland komt dit duidelijk naar voren. Geconcludeerd werd namelijk dat milieuproblemen hun oorzaak vinden in de aanwezigheid van sociale ongelijkheid door enerzijds de armoede in het ene deel van de wereld en anderzijds de productie en consumptie die niet duurzaam is in het andere deel van de wereld.

Een andere bekende definitie, die grotendeels overeenkomt met de definitie uit het Brundtland rapport, is afkomstig van John Elkington (1994). Hij is bedacht de term *people, planet, profit*. Deze term geeft aan dat er rekening moet worden gehouden met de sociale consequenties van ons handelen (*people*), de ecologische gevolgen (*planet*) en de economische prestaties (*profit*). Dit is nog vrij abstract, om het wat concreet te maken kan er bij *people* gedacht worden aan de vraag of een gemeente beschikt over een emancipatiebeleid, minimabeleid, banden heeft met ontwikkelingslanden of burgerparticipatie bevordert. Bij *planet* kan er gedacht worden aan de vraag of een gemeente doet aan energiebesparing en CO₂-compensatie of bijvoorbeeld energiebesparingadvies geeft aan ingezetenen. Als het gaat om *profit* dan kan er gedacht worden de vraag of een gemeente criteria hanteert voor duurzaam inkopen bij aanbestedingsprocedures en maatschappelijk verantwoord ondernemen bevordert (Coenen & Hoppe, 2010, p. 81-82). Van belang is dat alle drie de dimensie in evenwicht zijn, de economische groei (*profit*) mag bijvoorbeeld niet ten koste gaan van het milieu (*planet*).

Zowel in de internationale verdragen als het nationale en lokale duurzaamheidsbeleid wordt een weinig verschillende definitie van 'duurzaamheid' gehanteerd. Het merendeel is gebaseerd op de definitie van het Brundtland rapport. Echter, de afgelopen decennia beperkte de beleidsaandacht zich voornamelijk tot de ecologische dimensie van het brede begrip. De Nederlandse overheid voerde voornamelijk beleid dat gericht was op het milieu, door het beperken van lucht-, water- en bodemvervuiling en het verbeteren van de leefomgeving (PBL, 2011b). De beleidsaandacht voor de sociale en economische dimensie is in Nederland pas sinds de laatste jaren toegenomen.

2.2 De relatie tussen overheid, experts en burgers in context

Het begrip 'risicomaatschappij' dat door de Duitse socioloog Ulrich Beck in 1986 werd geïntroduceerd, is relevant voor dit onderzoek aangezien hiermee duidelijk wordt wat de betekenis is van ecologische risico's bij het maken van duurzaamheidsbeleid. Het vormt een context voor de theorie van reflexief bestuur dat hierop volgt.

Ulrich Beck spreekt van een overgang van de industriële maatschappij van de 20ste eeuw naar een mondiale risicomaatschappij die zijn weg vindt in de 21ste eeuw (Geldof, 2008, p. 20). Met het concept van de risicomaatschappij doelt Ulrich Beck op een ontwikkelingsfase van de moderne maatschappij waarbij sociale, politieke, economische en individuele risico's in toenemende mate ontsnappen aan de bestaande instituties van de industriële maatschappij van de 20ste eeuw, die zijn gericht op het beheersen van risico's (Beck, Giddens & Lash, 1994, p. 5). De wetenschap, technologie en overheid zijn niet meer in staat de onbedoelde gevolgen van technocratische inventies zoals milieurampen, terrorisme en een financiële crisis te voorspellen en op te lossen.

In het werk van Beck nemen ecologische risico's een belangrijke plaats in, aangezien dit een van de belangrijkste kenmerken vormt van de intrede van een risicomaatschappij. Een risicomaatschappij is een samenleving waarin mensen in toenemende mate geconfronteerd worden met milieuvervuiling, tekorten van energiebronnen, klimaatverandering en de risico's van nucleaire energie. Duurzaamheidsvraagstukken komen in toenemende mate centraal te staan in een risicomaatschappij, omdat meer mensen beseffen dat de ecologische risico's geen restrisico's zijn maar voortvloeien uit de werking van onze economie, de wijze waarop we al dan niet gebruik maken van technologie, de organisatie van onze samenleving en onze levensstijl (Geldof, 2008, p. 40-41). Tegelijkertijd zijn bestaande instituties niet meer in staat om een antwoord te bieden op de problemen die ecologische risico's met zich meebrengen (Geldof, 2008, p. 40-41). Het besef groeit bij zowel de bevolking als nieuwe instituties dat de oude instituties van de industriële samenleving de producenten zijn van de van deze problemen die ze niet meer kunnen controleren en legitimeren (Beck et al., 1994, p. 5). Hierin ligt ook het essentiële verschil met de risico's en onzekerheden die zich voordeden tot de eerste helft van de 20ste eeuw. In een risicomaatschappij gaat het om door mensen *zelf* gecreëerde en veroorzaakte risico's (Geldof, 2008, p. 136). De ecologische risico's kunnen daarom niet langer als ongewenste neveneffecten of externaliteiten worden beschouwd. Bovendien zijn de ecologische risico's dusdanig groot dat ze onberekenbaar zijn geworden en niet langer zijn te verzekeren. De risico's gaan voorbij aan notie van plaats en tijd en het overstijgt eveneens sociale klassen en natiestaten. De ecologische risico's en de schade die kan worden aangericht treft iedereen en zijn meestal onomkeerbaar (Geldof, 2008, p. 32-34). Voor Beck vormt de nucleaire ramp in Tsjernobyl in 1986, het voorbeeld van deze nieuwe ecologische risico's (Beck, 1997, p. 1-2). Ook de hoge CO₂-uitstoot, ontbossing en het leeg vissen van de zee zijn het gevolg van onze levenswijze en industriële

productie. Volgens Beck zijn deze ecologische risico's de producten van de simpele industriële samenleving.

Het gevolg is dat het in een risicomaatschappij niet alleen meer om de verdeling van goederen en rijkdom draait, maar het in toenemende mate ook gaat om de verdeling van en het omgaan met ecologische risico's (Beck et al., 1994, p. 6). De strijd om de verdeling van deze ecologische risico's wordt steeds dominanter in publieke, politieke en private debatten en conflicten. Deze conflicten gaan over de productie, definiëring en verdeling van ecologische risico's (Geldof, 2008, p. 36 & 136). Er wordt met andere woorden een strijd gevoerd om de beschikbare energiebronnen en grondstoffen. Ook als het gaat om milieuvervuiling en CO₂-uitstoot vindt er een machtsstrijd plaats, die draait om het afwentelen, onderhandelen of bediscussiëren van ecologische risico's. Veel van de rijke Westerse landen dumpen hun vervuiling in derde wereld landen. Op deze wijze worden ecologische risico's afgewenteld op arme landen, die nauwelijks iets hebben in te brengen. Ook de internationale emissiehandel is een voorbeeld van deze strijd, waarbij het draait om het onderhandelen en verdelen van ecologische risico's. Daarnaast worden nieuwe instituties zoals agentschappen en internationale klimaatconferenties opgericht, om de aanvaardbaarheid van ecologische risico's te bediscussiëren, te definiëren en opnieuw proberen te beheersen.

De overgang naar een mondiale risicomaatschappij gaat volgens Beck gepaard met een crisis van de moderniteit van de 20ste eeuw. De uitgangspunten van deze industriële moderniteit, die Beck de 'eenvoudige moderniteit' noemt, komen onder druk te staan (Geldof, 2008, p. 131 & 139). Volgens Beck is één van de belangrijkste kenmerken van een risicomaatschappij het afbrokkelend vertrouwen in de bestaande maatschappelijke instituties en structuren van de 20ste eeuw (Geldof, 2008, p. 34). Maatschappelijke instituties en structuren en ook achterliggende normen en waarden, staan onder druk (Geldof, 2008, p. 131). Het geloof in rede, vooruitgang, wetenschap en democratie worden ter discussie gesteld. De instituties uit de 20ste eeuw hebben niet langer adequate oplossingen voor de huidige problemen die ecologische risico's met zich meebrengen. De bestaande denk- en analysekaders en handelingen zijn nog gebaseerd op een industriële maatschappij. Ecologische risico's kunnen niet langer opgelost worden door oude rationeel-technische oplossingen, zoals meer kennis en nieuwe technologie (Geldof, 2008, p. 140). Bestaande instituties dragen daarentegen meestal bij aan een versterking of legitimering van de ecologische risico's of leiden ze zelfs tot nieuwe ecologische risico's. De voorgestelde oplossingen worden daarmee juist deel van het probleem (Geldof, 2008, p. 33-37). Het gevolg is dat de industriële moderniteit van de 20ste eeuw in een mondiale risicomaatschappij op haar grenzen stuit. Wetenschap en technologie verliezen hun gezagspositie in een risicomaatschappij (Geldof, 2008, p. 32-33). De wetenschap kan vaak maar in beperkte mate effecten van ons handelen inschatten en geeft onvolledige of tegenstrijdige informatie. Een andere houding ten aanzien van wetenschappelijke en technologische kennis is vereist om met wat we niet-weten om te gaan (Geldof, 2008, p. 53-54). Tevens verliezen bestaande maatschappelijke instituties hun werkingskracht en legitimiteit (Geldof, 2008, p. 131). De politieke slagkracht dreigt daardoor af te nemen. De handelingbekwaamheid van de politiek lijkt door de toenemende complexiteit en uiteenlopende logica's binnen de verschillende maatschappelijke domeinen af te nemen. Het wordt bijna onmogelijk om de overheidsinterventie op één probleem te richten zonder dat dit leidt tot neveneffecten op andere maatschappelijke deelterreinen (Geldof, 2008, p. 140). De politiek moet nu steeds opnieuw bepalen welke ecologische risico's aanvaardbaar zijn en welke niet (Geldof, 2008, p. 149).

Volgens Beck et al. (1994) is het antwoord op de problemen van de industriële moderniteit, die grotendeels samenvalt met de industriële maatschappij in de 20ste eeuw, de zoektocht naar een andere moderniteit oftewel een tweede moderniteit die aansluit op een risicomaatschappij van de 21ste eeuw (Geldof, 2008, p. 147). Ulrich Beck omschrijft dit als volgt: *'This new stage, in which progress can turn into self-destruction, in which one kind of modernization undercuts and changes another, is what I call the stage of reflexive modernization'* (Beck et al., 1994, p. 2). Reflexieve modernisering omvat het zoeken naar alternatieven en het opnieuw overdenken van de industriële moderniteit van de 20ste eeuw (Beck, 1997, p. 58). Gezien bestaande instituties en experts er niet in slagen om de effecten van ons handelen in te schatten dwingt het ons om de huidige instituties en kennis te herdenken, oftewel het dwingt ons tot een fase van reflexieve modernisering. We gaan een periode in waarin gevolgen van de industriële moderniteit radicaler en universele zullen worden dan voorheen (Geldof, 2008, p. 140). Volgens Beck zijn de maatschappelijke ontwikkelingen als de toenemende individualisering, globalisering en de overgang naar een risicomaatschappij het gevolg van het succes van de eerste moderniteit die nu op haar grenzen stuit. De maakbaarheidsgedachte en het vooruitgangdenken die kenmerkend zijn voor de eerste moderniteit en industriële samenleving, zijn door de fundamentele onbeheersbaarheid en onzekerheid van ecologische risico's niet langer houdbaar.

Reflexieve modernisering is het typerende kenmerk en het grote veranderingsproces van een risicomaatschappij. Volgens Beck moet reflexieve modernisering gezien worden als methode, oftewel een proces waarvan de uitkomst afhankelijk is van de interactie tussen diverse actoren (Beck, 1997, p. 58). Het gaat om een proces als zodanig waarbij het niet zozeer gaat over *reflectie* op de industrialisering, maar om een *zelfconfrontatie* van individuen en van de maatschappij met de onbedoelde risico's daarvan (Beck et al., 1994, p. 6). De samenleving is voortdurend in ontwikkeling, omdat het geconfronteerd wordt met risico's die van karakter veranderen en daardoor steeds complexer worden. Een goed voorbeeld hiervan is hoe de houding tegenover kernenergie in de loop der jaren is veranderd. In de jaren zestig werd bijvoorbeeld kernenergie gezien als de oplossing voor het energievraagstuk. In de jaren zeventig nam echter de onzekerheid over de groeiende economie en het geloof in technologie onder de Nederlandse bevolking toe. Bovendien nam ook het milieubewustzijn toe. Het alarmerende rapport *Grenzen aan de groei* van de Club van Rome in 1972, versterkte dit gevoel. Het besef groeide dat er andere alternatieven gezocht moesten voor kernenergie en toenemende milieuverontreiniging. Er ontstonden protesten tegen kernenergie en verschillende bewegingen die experimenteerden met nieuwe vormen van energie zoals windmolens en zonnecollectoren (Geschiedenis24.nl, 2012).

Door het voortdurende gebrek aan informatie over ecologische risico's, kunnen experts de effecten van ons handelen niet in schatten en niet aan zien komen. Deze onwetendheid en onbeheersbaarheid van ecologische risico's zorgt er volgens Beck voor dat expertsystemen disfunctioneren. Wanneer raken onze energiebronnen op? Hoe snel en met hoeveel graden Celsius zal de aarde opwarmen? Niemand weet het, vanwege de fundamentele onzekerheid waarmee we worden geconfronteerd. Dat is ook de kern van reflexieve modernisering, de ecologische risico's zijn complexer en fundamenteel onbeheersbaar en onzeker.

Het voorzorgsprincipe, dat in sommige beleidsplannen is terug te vinden, vormt een voorzichtige erkenning van deze onzekerheid en niet-weten. Het voorzorgsprincipe probeert een antwoord te geven op situaties waarbij ecologische risico's zoals genetische manipulatie niet direct

waarneembaar, onomkeerbaar, grensoverschrijdend zijn of waarbij niemand achteraf aansprakelijk gesteld kan worden voor de aangerichte schade (Geldof, 2008, p. 55-56).

2.3 Reflexief bestuur

De overgang naar een risicomaatschappij en de zoektocht naar een andere moderniteit heeft implicaties voor de relatie tussen beleidsmakers, experts en burgers. Voß, Bauknecht & Kemp (2006) beargumenteren in het verlengde van het begrip reflexieve modernisering van Beck, dat de fundamenteën van het bestuur zelf ter discussie komen te staan. De aanwezigheid van ecologische risico's maakt volgens Beck nieuwe manieren van democratische politiek mogelijk waar burgers niet zonder meer de autoriteit van de overheid en experts accepteren (Montpetit & Rouillard, 2008, p. 907-908). Ecologische risico's en complex beleidsvraagstuk als duurzaamheid, ondergraven de fundamenteën waarop de samenleving problemen definieert en oplost. Een andere manier van besturen is nodig die uit gaat van de fundamentele onzekerheid die ecologische risico's met zich meebrengen.

In dit onderzoek wordt een onderscheidt gemaakt tussen een bureaucratisch bestuur en een reflexief bestuur om de rol van burgers en experts en de wijze waarop ze betrokken worden door beleidsmakers te beschrijven.

Het bureaucratische bestuur, dat kenmerkend voor de simpele industriële samenleving van de 20ste eeuw, wordt in een risicomaatschappij in toenemende mate bekritiseerd. Het gevolg is dat deze bestuursvorm aan gezag verliest, waardoor er een legitimiteitscrisis ontstaat. Regels en procedures worden niet langer als legitiem ervaren. Een bureaucratisch bestuur is een rationele organisatievorm, die gekenmerkt wordt door een hiërarchische organisatiestructuur, formele gedragsregels, onpersoonlijke verbanden, rechtvaardiging op basis van prestaties, beheersingsmotief en verschillende en afdelingen en beroepsgroepen (Ossewaarde, 2006, p. 225-227). Een bureaucratisch bestuur gaat uit van afgebakende en oplosbare problemen, die bestuurt kunnen worden door middel van een stapsgewijs en lineair besluitvormingsproces (Voß et al, 2006, p. 5-6). Het is gericht op het weg nemen van onzekerheid en onbedoelde neveneffecten die zijn ontstaan door onze industriële productie, door het beheersen en het voorspellen van ecologische risico's. De planbureaus komen uit deze gedachte voort. Het Planbureau voor de Leefomgeving is bedoeld om het beleid ten aanzien van duurzaamheid te plannen en de effecten daarvan te voorspellen. Er wordt vertrouwd op rationalistische probleemoplossingen, experts en wetenschappelijke kennis. De relatie tussen overheid en burgers is voornamelijk hiërarchisch. Mogelijkheden voor de burger om al dan niet te participeren in het maken van beleid, zijn vastgelegd in wetten en procedures die beleidsmakers kunnen toepassen.

Echter, ecologische risico's en het complexe duurzaamheidsvraagstuk vragen om een andere manier van probleemhantering en besluitvorming. Complexe problemen zoals vervuilende industrieën, klimaatverandering en het opraken van de energiebronnen vragen om nieuwe reflexieve oplossingen, die bijvoorbeeld door reflexen van milieubewegingen, protestacties en nieuwe politiek buiten de gemeenteraad, tot stand komen (Ossewaarde, 2006, p. 232-233). Deze problemen kunnen niet meer door een bureaucratische bestuursvorm worden beheerst, waarbij gebruik wordt gemaakt van doelrationele regels, procedures en methoden. Bovendien zijn deze complexe problemen niet meer te sturen door een lineair en stapsgewijs besluitvormingsproces. Een risicomaatschappij vereist een reflexief bestuursvorm, die uit gaat van de fundamentele onwetendheid en onvoorspelbaarheid

van ecologische risico's die ten grondslag liggen aan het duurzaamheidsbeleid. Deze bestuursvorm zorgt er voor dat beleidsmaker reflexief te werk gaan. Beleidsmakers zijn namelijk genooddaakt om reflexief te reageren op gebeurtenissen, die zij niet kunnen voorspellen of controleren (Ossewaarde, 2006, p. 233). Deze bestuursvorm heeft ook gevolgen voor de manier waarop beleidsmakers omgaan met experts en burgers. De hiërarchische relatie tussen overheid en burgers heeft plaats gemaakt voor projecten waarin beleidsmakers en burgers samenwerken om een beleid te ontwikkelen. De relatie met experts staat juist onder druk. Beleidsmakers kunnen niet langer vertrouwen op experts als enige leidraad voor het bestuur van complexe duurzaamheidsvraagstukken, omdat experts immers niet met zekerheid kunnen voorspellen wat de effecten zijn van het geplande beleid. Als er niet langer vertrouwd kan worden op experts, dan zijn ook andere actoren nodig zoals burgers die dichter op de werkelijkheid staan. Met behulp van het voorbeeld van de geluidsproblematiek rondom luchthaven Schiphol kan dit worden geïllustreerd. Experts zoals het RIVM zeggen op basis van wetenschappelijk onderzoek dat het lawaai van vliegtuigen binnen de geluidsnormen ligt, terwijl omwonende burgers zeggen dat het een oorverdovend lawaai is die gezondheidsrisico's met zich meebrengt. Beleidsmakers hebben dus te maken met twee verschillende vormen van kennis. Enerzijds met ervaringskennis van burgers die leken zijn, maar wel de risico's in de dagelijkse realiteit ervaren. Anderzijds met experts die over wetenschappelijke kennis beschikken, dat verkregen is op enige afstand van de dagelijkse realiteit. Reflexiviteit betekent dus ook dat experts en burgers het niet altijd met elkaar eens hoeven te zijn. Wanneer expertsystemen falen en in de ogen van burgers als onbetrouwbaar worden gezien, dan moeten burgers wel uit lijfbehoud zelf actie ondernemen. Daarbij is de politiek voor burgers onmisbaar. In het geval van de geluidsoverlast van Schiphol zou dit kunnen betekenen dat burgers vanwege de ondraaglijke geluidsoverlast niet wachten op wat experts allemaal te vertellen hebben, maar ondertussen zelf opzoek gaan naar informatie over gezondheidsrisico's of veiligheid of oplossingen en hierover in debat gaan met beleidsmakers of experts.

Bovendien worden burgers in een reflexieve bestuursvorm op een andere wijze betrokken bij de ontwikkeling van een beleid. Deze betrokkenheid vindt meestal plaats in reflexieve instituties, zoals een forum waarin beleidsmakers, burgers en experts van gedachten wisselen of hoorzittingen en burgerpanels waarin om advies van burgers wordt gevraagd. Een reflexieve bestuursvorm heeft dus ook invloed op de wijze waarop burgers en experts betrokken worden in het beleidontwikkelingsproces.

2.4 Democratische kwaliteit van het bestuur

Gebleken is dat het bureaucratische bestuur, dat kenmerkend is voor de technocratie van de 20ste eeuw, niet langer houdbaar is. Deze bestuursvorm is gebaseerd op expertsystemen, zekerheid en doelrationaliteit. Een risicomaatschappij vereist een *democratisch* en *reflexief* bestuur, dat wel uitgaat van de onzekerheid en onvoorspelbaarheid. De vraag is hoe beleidsmakers op basis van een veelheid aan meningen, ervaringen en tegenstrijdige informatie van burgers en experts, beleidsafwegingen maken en tegelijkertijd de democratische kwaliteit van het reflexieve bestuur hoog kunnen houden.

Volgens de Nederlandse politicoloog Herman van Gunsteren beschikt de huidige democratie over onvoldoende veerkracht om met de toenemende stroom van verrassingen en nieuwe uitdagingen om te gaan die bijvoorbeeld klimaatverandering, milieuvervuiling en het opraken van de energiebronnen met zich meebrengen. Dat maakt beleidsmakers onzeker waardoor zowel

beleidsmakers als burgers het vertrouwen verliezen in democratische besluiten (Van Gunsteren, 2006, p. 36-39). De wijze waarop beleidsafwegingen ten aanzien van het duurzaamheidsbeleid worden gemaakt, zijn nog te veel gebaseerd op het beheersen en voorspellen van bijvoorbeeld klimaatproblemen en consensus. De vraag om bestuurlijke en politieke vernieuwing, waarbij beleidsmakers anders omgaan met de input van experts en burgers en op een andere wijze hun beleidsafwegingen maken, groeit. Ook Van Gunsteren zoekt het antwoord op de vraag hoe beleidsmakers zich moeten voorbereiden op dit soort problemen en nieuwe uitdagingen, in het ontwikkelen van veerkracht (met andere woorden een bepaalde vorm van reflexiviteit).

Om deze reflexiviteit te kunnen ontwikkelen maakt Van Gunsteren onderscheid tussen de twee modellen van beleidsafwegingen: 'analyse en instructie' en 'variëteit en selectie' (Van Gunsteren, 2006, p. 36-39). Het verschil tussen beide sturingmodellen is voornamelijk gelegen in de wijze waarop beleidsmakers met de input van experts en burgers omgaan en de manier waarop zij hun beleidsafwegingen maken.

Bestuur dat veerkracht zoekt door middel van 'analyse en instructie' analyseert eerst alle aangedragen alternatieven grondig, tast daarna de steun voor de maatregel af en kiest dan het beste alternatief om het vervolgens op grote schaal consequent toe te passen. Veerkracht komt in dit bestuur voort uit consensus en gaat uit van eenheid en vastberadenheid (Van Gunsteren, 2003, p. 4-5). In het geval van de ontwikkeling van een duurzaamheidsbeleid, zou dit betekenen dat beleidsmakers maar weinig speelruimte bieden voor tegenstrijdige informatie en verschillende opvattingen over de afwenteling, definiëring of aanvaardbaarheid van ecologische risico's tussen experts en burgers. Beleidsmakers zijn erop gericht om betrouwbare expertise te bieden en geen dubbele boodschappen uit te zenden. Alle neuzen moeten dezelfde richting op staan. De beleidsafwegingen van beleidsmakers zijn gebaseerd op gedeelde waarden. Van Gunsteren stelt dat het bestuur door analyse en instructie tekorten kent die het leren in de weg staan *'het blijkt log, langzaam en dom. Moeilijk op gang te brengen, moeilijk te stoppen op een verkeerde weg, moeilijk bij te sturen, hardleers.'* Een voorbeeld hiervan is de afvang en het ondergronds opslaan van industriële CO₂-uitstoot in lege gasvelden onder de gemeente Barendrecht. De toenmalige ministers van Milieu en Economische Zaken zagen een belangrijke rol weggelegd voor deze nieuwe techniek in de overgang naar een CO₂-arme energievoorziening. Daarnaast hadden zij al bepaald dat na afweging van andere locaties in Nederland, het lege gasveld onder Barendrecht zeer geschikt zou zijn voor een demonstratieproject met CO₂-opslag (PBL, 2011, p. 16-17). Voor deze plannen hebben de ministers toen draagvlak gezocht bij de Tweede Kamer, de gemeente Barendrecht en bewoners ("Kamermeerderheid steunt CO₂-opslag Barendrecht", 2009). De ministers meenden dus te handelen uit publiek belang, maar op een informatieavond voor bewoners ondervonden de ministers direct tegenstand. De informatieavond was alleen bedoeld om bewoners voor te lichten en deze nieuwe techniek 'te verkopen'. Bewoners konden dus nauwelijks nog iets inbrengen en de informatieavond was alleen gericht op het verkrijgen van draagvlak, waardoor er nog nauwelijks ruimte was alternatieven en wensen van de bewoners (PBL, 2011, p. 16-17).

Een verschuiving naar een bestuur die veerkracht zoekt door 'variëteit en selectie', biedt daarvoor een uitweg (Van Gunsteren, 2003, p. 5-6). Het bestuur dat gekenmerkt wordt door 'variëteit en selectie' biedt volgens Van Gunsteren de meeste democratische kwaliteit voor een reflexief bestuur. In dit bestuur komt veerkracht voort uit de manier waarop beleidsmakers met tegenstrijdige informatie of verschillende opvattingen en conflicten over de afwenteling, definiëring of

aanvaardbaarheid van ecologische risico's tussen experts en burgers, wordt omgegaan. De flexibiliteit van de markt is bijvoorbeeld een systeem van variëteit en selectie, waaruit een diversiteit van concurrerende alternatieven en aanpakken gekozen kan worden. Ook de politiek kan zo'n systeem zijn, omdat er tegenover bijvoorbeeld een college van Burgermeester & Wethouders een legitieme oppositie in de vorm van een gemeenteraad staat. Volgens Van Gunsteren zijn dit allemaal systemen die veerkracht realiseren door een vorm van 'variëteit en selectie' (Van Gunsteren, 2006, p. 37). Verschillende visies en conflicten worden niet weggestopt, maar juist gerepresenteerd in de gemeenteraad, tijdschriften, rechtbanken en markten. De taak van de overheid is om de kaders te stellen voor het functioneren van de variëteit en selectie systemen (Van Gunsteren, 2003, p. 5-6). Als eerste dient het bestuur voldoende diversiteit te bewaken en onaanvaardbare variaties uit te bannen. Naast het garanderen van diversiteit is het van belang dat verschillende perspectieven en belangen worden gerepresenteerd, oftewel bij elkaar worden gebracht in de reflexieve instituties zoals panels, hoorzittingen of een forum waar verschillende kennis en opvattingen met elkaar worden geconfronteerd. Vervolgens is het de taak van beleidsmakers om aanvaardbare selectienormen aan te geven. Beleidsafwegingen komen tot stand door de selectie uit de verschillende opvattingen en oplossingen die aangedragen worden door experts en burgers (Van Gunsteren, 2003, p. 6-7). In deze visie op het bestuur worden conflict en diversiteit tot op zekere hoogte gezien als normaal en positief. In de plaats van 'planning' komt de naruk te liggen op 'leren'. Van Gunsteren stelt dat er een vergelijkbare cultuuromslag nodig is om bestuur veerkrachtig te maken, hij spreekt van een *reflexief veerkrachtig bestuurlijk ethos*. Ambtelijk initiatief, dingen dubbelop doen, je nek uit steken, fouten maken en verantwoording dienen juist waardering te krijgen (Van Gunsteren, 2003, p. 7). Een goed voorbeeld is het 'omwisselbesluit' uit het beleidsprogramma *Ruimte voor de Rivier*. Gemeenten, provincies, bedrijven en burgers werden uitgenodigd om met alternatieve plannen te komen die aantrekkelijker waren voor de omgeving en pasten binnen de nationale ambitie. De selectienormen waren bekend, het alternatieve plan moest er voor zorgen dat de rivieren 16.000 kubieke meter water per seconde kunnen afvoeren en dat de ruimtelijke kwaliteit wordt verbeterd. Ook was bekend hoeveel geld de Rijksoverheid aan de deelprojecten wilde uitgeven. Een speciaal kwaliteitsteam van de Rijksoverheid toetste vervolgens de alternatieve regionale plannen en bracht een advies uit aan de projectleiding van *Ruimte voor de Rivier*. Uiteindelijk kon de projectleiding er voor kiezen om het rijksplan van de Rijksoverheid 'om te wisselen' voor het regionale alternatief. In dit voorbeeld wordt duidelijk er ruimte gegeven wordt aan diversiteit. De wensen, ideeën en capaciteit en de ontwikkelde alternatieven van de lokale gemeenschap worden in de beleidsafweging opgenomen, waar beleidsmakers een alternatief uit selecteren en de lokale situatie steeds als uitgangspunt nemen. Bovendien leidde het omwisselbesluit tot verminderde weerstand bij burgers en bedrijven tegen de herinrichting van het rivierengebied en tot een snelle afronding van het project (PBL, 2011, p. 49-50).

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de theorieën en concepten uiteengezet, die gebruikt worden om later de verzamelde data te analyseren. Allereerst is het begrip 'risicomaatschappij' geïntroduceerd, om aan te geven wat de betekenis is van ecologische risico's bij het maken van duurzaamheidsbeleid. Daarbij is duidelijk geworden dat ecologische risico's fundamenteel onzeker en onvoorspelbaar zijn, waardoor expertsystemen disfunctioneren en politieke instituties hun legitimiteit verliezen. De ecologische risico's kunnen namelijk niet meer opgelost of beheerst worden door rationeel-technische beleidsoplossingen. Een fase van reflexieve modernisering waarbij de samenleving

geconfronteerd wordt met de onbedoelde ecologische risico's, is nodig om een nieuwe moderniteit te ontwikkelen die aansluit op een risicomaatschappij van de 21ste eeuw. Vervolgens is besproken dat de fundamentele onzekerheid en onvoorspelbaarheid van ecologische risico's ook gevolgen heeft voor manier van besturen, de relatie met experts en burgers en hun rol. Een risicomaatschappij vereist een reflexief bestuur die juist uitgaat van die onzekerheid en onvoorspelbaarheid. Als beleidsmakers niet langer kunnen vertrouwen op experts, dan zijn ook andere actoren zoals burgers nodig. Dit brengt met zich mee dat verschillende actoren het niet met elkaar eens hoeven te zijn, omdat bijvoorbeeld burgers over ervaringkennis beschikken en experts over wetenschappelijke kennis. Het resultaat van deze ontwikkelingen is dat de relatie tussen burger en overheid minder hiërarchisch is, waardoor zij als gelijken het beleid rondom duurzaamheid ontwikkelen. Tot slot is uiteengezet dat beleidsafwegingen van beleidsmakers op twee manieren gedefinieerd kunnen worden, door middel van 'analyse en instructie' of 'variëteit en selectie'.

Alvorens de analyse plaats vindt, zijn een aantal hypothesen geformuleerd op basis van de theoretische inzichten. De volgende hypothesen zijn opgesteld:

Beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid van de gemeente Enschede hanteren een reflexieve werkwijze, wat betekent dat:

- a. burgers een aanzienlijke rol vervullen in de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid, de rol van experts is daarentegen meer controversieel.
- b. burgers betrokken zullen worden in reflexieve instituties zoals hoorzittingen of burgerpanels.
- c. beleidsmakers kritischer omgaan met de informatie en kennis afkomstig van experts, dan kennis en opvattingen die afkomstig zijn van burgers.
- d. dat beleidsafwegingen van beleidsmakers gekenmerkt zullen worden door 'variëteit en selectie'.

Deze hypothese kan als volgt worden geïllustreerd:



Deze hypothese zal vervolgens worden getoetst aan de empirische data en op basis daarvan worden aangenomen of verworpen. In hoofdstuk 5 wordt hierop nader ingegaan.

Hoofdstuk 3 Onderzoeksmethodologie

In dit hoofdstuk staat centraal hoe de onderzoeksvraag en deelvragen beantwoord kunnen worden. Het vraagstuk in dit onderzoek is hoe beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid in de gemeente Enschede omgaan met informatie van experts en burgers in de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid. Om dit vraagstuk te analyseren is in het voorgaande al een theoretisch kader gevormd, nu is informatie nodig om vervolgens aan de hand van de theorie en concepten de praktijk te analyseren. De bedoeling van deze data verzameling is om de achterliggende visies van beleidsmakers op burgers en experts in kaart te brengen. Oftewel de filosofie achter het duurzaamheidsbeleid die ten grondslag ligt aan de wijze waarop er wordt omgegaan met burgers en experts. Geprobeerd wordt om als het ware een 'kijkje' in de gedachtewereld van de beleidsmakers te krijgen. Een kwalitatieve onderzoeksofzet, bestaand uit interviews en een documentenanalyse, is daarom de best passende strategie om deze visies in kaart te brengen. In de volgende paragrafen wordt hierop verder ingegaan.

Eerst volgt er een toelichting op de onderzoeksstrategie die in dit onderzoek is gekozen. Daarna zal er ingegaan worden op de steekproefmethode van de geselecteerde gemeente. Vervolgens wordt de wijze van dataverzameling en –analyse besproken. Tot slot vindt er een operationalisering van de belangrijkste concepten plaats, die dienen voor de formulering van de interviewvragen en het analyseren van de interviews.

3.1 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek draait het om de vraag hoe beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid van de gemeente Enschede omgaan met kennis en opvattingen van burgers en experts in de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid. Om deze vraag te kunnen beantwoorden biedt een kwalitatieve onderzoeksofzet, waarbij kwalitatieve gegevens worden verzameld in een alledaagse situatie en binnen een sociale context, de beste mogelijkheden (Baarda et al, 2005, p. 170 & 177). De visies en ervaringen die beleidsmakers hebben zijn namelijk afhankelijk van de context waarin zij zich bevinden. Aangezien de bedoeling van dit onderzoek is om een diepgaand en veelomvattend beeld van de relatie tussen beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid van de gemeente Enschede, burgers en experts in de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid te krijgen, is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksofzet in de vorm van een casestudie. In een casestudie wordt een sociaal verschijnsel zoals een groep, stad of situatie in zijn alledaagse situatie als één geheel diepgaand onderzocht (Baarda et al, 2005, p. 110-114). Met behulp van deze ofzet is het mogelijk om in kaart te brengen en te beschrijven welke visies en opvattingen de beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid hebben over de rol die burgers en experts spelen in de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid, de wijze waarop zij betrokken worden, wat er met hun input wordt gedaan en hoe beleidsmakers vervolgens beleidsafwegingen maken. Op deze wijze is het mogelijk om beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid binnen hun *specifieke* context nauwkeurig te onderzoeken, zodat nagegaan kan worden of de Enschedese beleidsmakers een bureaucratische en technocratische of reflexieve en democratische bestuursvorm hanteren. In de volgende paragrafen wordt de onderzoeksstrategie ten aanzien van de dataverzameling en analyseren verder toegelicht.

3.2 Case selectie

In dit onderzoek is gekozen voor het Kernteam Duurzaamheid van de gemeente Enschede. Het Kernteam Duurzaamheid is nauw betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van het duurzaamheidsbeleid binnen de gemeente Enschede. Begin 2009 is dit Kernteam Duurzaamheid

ontstaan uit de behoefte aan een coördinerend team met mensen, die beschikken over expertise en vaardigheden om collega's in de organisatie te ondersteunen en daarnaast een voortrekkersrol op zich nemen om zowel mensen binnen als buiten de organisatie mee te krijgen in het realiseren van de duurzaamheidsambities. Anno 2012 bestaat het Kernteam Duurzaamheid uit acht personen, die vanuit de verschillende programma's binnen de gemeente aanschuiven. De keuze voor het Kernteam Duurzaamheid is gebaseerd op het feit dat de gemeente Enschede met de beleidsresultaten die tot nu toe behaald zijn, tot de landelijke top 10 van duurzame gemeenten behoort. Het duurzaamheidsbeleid richt zich vooral op de ecologische dimensie van het brede begrip duurzaamheid. Het duurzaamheidsbeleid van de gemeente Enschede kende in 2007 een moeilijke start. Na enige bijstelling en de formulering van concrete doelstellingen, voert de gemeente Enschede sinds eind 2009 een ambitieus en concreet duurzaamheidsbeleid onder het motto *Nieuwe Energie voor Enschede; versnellen en verscherpen van klimaataanpak door energie* (2010). Deze ambitie is in drie doelen terug te vinden: 30% minder CO₂-uitstoot, 20% duurzame energieopwekking en waar mogelijk klimaatneutraal werken in 2020 (Scheper, 2012a). Deze doelstellingen moeten in 2020 bereikt zijn. Voor de eigen organisatie geldt het streven om in 2015 klimaatneutraal te zijn (Gemeente Enschede, 2010, p. 34). Gezien het feit dat het Enschedese duurzaamheidsbeleid wat betreft de beleidsresultaten enigszins afwijkt van andere gemeenten, is het interessant om bij het Kernteam Duurzaamheid van de gemeente Enschede naar de relatie tussen beleidsmakers, burgers en experts rondom de totstandkoming van het duurzaamheidsbeleid te kijken. Aangezien het Kernteam pas begin 2009 is gevormd en betrokken is geweest bij de beleidsontwikkeling, zal dit onderzoek zich richten op de periode begin 2008 tot begin 2012. De case die in dit onderzoek wordt gebruikt is dus niet geselecteerd op basis van toeval maar door middel van kenmerken van de populatie, oftewel een niet-aselecte steekproef (Babbie, 2007, 183-184). Deze vorm van een niet-aselecte steekproef is te karakteriseren als *purposive sampling*. Er is namelijk een selectie gemaakt op basis van kennis over de populatie en haar elementen en doel van het onderzoek (Babbie, 2007, p. 184).

3.3 Dataverzameling

Om een diepgaand beeld te krijgen van de werkwijze van het Kernteam Duurzaamheid in de gemeente Enschede zijn in dit onderzoek twee methoden van dataverzameling gebruikt, te weten mondelinge interviews en een documentenanalyse (Baarda et al, 2005, p. 114).

De mondelinge interviews vormen de belangrijkste bron van data verzameling voor dit onderzoek. Er zijn beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid geïnterviewd, met als doel om data te verzamelen die betrekking heeft op de visies en ervaringen van beleidsmakers ten aanzien van burgers en experts in de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid. De face-to-face gesprekken met beleidsmakers zijn in de vorm van semi-gestructureerde interviews afgenomen. Er zijn acht open vragen geformuleerd als richtlijn tijdens de interviews en om enige duidelijkheid te geven. De vragen die zijn gebruikt bij de interviews zijn ontwikkeld aan de hand van de onderzoeksvragen en inzichten uit het theoretisch kader (zie bijlage 1). Er is gekozen voor semi-gestructureerde interviews, omdat gedurende het interview de mogelijkheid bestaat om op bepaalde thema's wat dieper in te gaan of op bepaalde antwoorden nadere toelichting te vragen. Daarnaast wordt de respondent op deze wijze de gelegenheid gegeven om vanuit eigen optiek en ervaringen een verhaal te vertellen. De rol van de interviewer was hierdoor beperkt en alleen gericht op het doorvragen en indien nodig richting geven aan het interview.

Voor het onderzoek zijn vijf beleidsmakers geïnterviewd die betrokken zijn bij het Kernteam Duurzaamheid¹. De interviews zijn afgenomen in de periode 13 juni tot en met 10 juli 2012. Om verschillende perspectieven te horen is gesproken met een coördinator, twee communicatieadviseurs, een beleidsadviseur van een van de programma's en een projectmanager. De sfeer was bij alle interviews vrij openhartig, de geïnterviewden waren bereid om hun eigen mening en visie op de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid te geven. De interviews hebben gemiddeld één uur geduurd. Alle interviews hebben plaats gevonden in het stadskantoor, in een vergaderruimte of in de bedrijfskantine. De interviews zijn opgenomen en daarna uitgewerkt, om de interviews later te kunnen analyseren².

Naast deze interviews is er een aanvullende documentenanalyse uitgevoerd van relevante beleidsnota's, gemeenteraadsstukken en (kranten)artikelen met als doel om naast de visies en ervaringen van de individuele beleidsmakers ook de gemeentelijke visie in beeld te brengen en andere visies van bijvoorbeeld gemeenteraad te horen. Het gaat daarbij om documenten die zijn verschenen vanaf 2007, aangezien de gemeente Enschede sindsdien is begonnen met het ontwikkelen van een duurzaamheidsbeleid. Het gaat om documenten zoals de *"Blauwe nota" Duurzaamheid; versnellen en verscherpen klimaatbeleid in Enschede* (2009), de beleidsnota *Nieuwe Energie voor Enschede; versnellen en verscherpen van klimaataanpak door energie* (2010), moties en drie (kranten)artikelen. Opgemerkt kan worden dat de verzameling van relevante documenten die betrekking hebben op de beleidsontwikkeling bemoeilijkt werd, omdat gemeentelijke zoekmachines en niet transparant waren en documenten van het Kernteam niet openbaar zijn. Het verzamelen van relevante documenten was daardoor soms een zoektocht.

3.4 Data analyse

Om de veelheid aan informatie die is verkregen uit de interviews en documentenanalyse te kunnen analyseren, is de informatie eerst geordend. Deze ordening is aangebracht door de uitgetypte interviews in fragmenten in te delen en vervolgens te relateren aan een of meerdere onderzoeksvragen met de daarbij behorende theoretische concepten. Vervolgens is de informatie uit de interviews en documenten getoetst aan de concepten en theorieën die zijn gepresenteerd in het theoretisch kader (hoofdstuk 2).

Om deze data te kunnen analyseren is het nodig om de concepten die in het theoretisch kader worden gebruikt, te operationaliseren om ze meetbaar te maken. Het gaat om de concepten: bureaucratisch bestuur, reflexief bestuur en de twee besturingsmodellen 'variëteit en selectie' en 'analyse en instructie'. Elk concept wordt meetbaar gemaakt met behulp van een aantal kenmerken.

Een 'bureaucratische bestuursvorm' is gebaseerd op expertsystemen, zekerheid en doelrationaliteit. Een bureaucratisch bestuur is een rationele organisatievorm, die gekenmerkt wordt door een hiërarchische organisatiestructuur, formele gedragsregels, onpersoonlijke verbanden, rechtvaardiging op basis van prestaties, beheersingsmotief en verschillende en afdelingen en beroepsgroepen (Ossewaarde, 2006, p. 225-227). Een bureaucratisch bestuur gaat uit van afgebakende en oplosbare problemen, die bestuurt kunnen worden door middel van een stapsgewijs en lineair besluitvormingsproces (Voß et al,

¹ In verband met de kwetsbare positie van de geïnterviewde personen, is er voor gekozen om de personen te anonimiseren en de transcripten van de interviews vertrouwelijk te behandelen.

² De bedoeling was om de uitgetypte interviews voor te leggen aan de respondenten te controle, maar de betreffende respondenten begrepen dit niet of hadden daar geen behoefte aan.

2006, p. 5-6). Het is gericht op het beheersen, voorspellen van ecologische risico's en het plannen van beleid. De relatie tussen overheid en burgers is voornamelijk hiërarchisch. Mogelijkheden voor de burger om al dan niet te participeren in het maken van beleid, zijn vastgelegd in wetten en procedures die beleidsmakers kunnen toepassen.

Op basis van deze beschrijving zijn de volgende kenmerken benoemd van een 'bureaucratische bestuursvorm': een rationele en hiërarchische organisatievorm, beleidsmakers vertrouwen op expertsystemen en maken hiervan gebruik voor de ontwikkeling van beleid door bijvoorbeeld expertgroepen te raadplegen of expertadviesgroepen op te zetten, gericht op het plannen (beheersing en voorspelbaarheid van ecologische risico's) van beleid, lineair beleidsproces en een hiërarchische relatie tussen beleidsmakers en burgers.

Deze operationalisering kan als volgt worden geïllustreerd:



Een 'reflexieve bestuursvorm' gaat uit van de fundamentele onwetendheid en onvoorspelbaarheid van ecologische risico's die ten grondslag liggen aan het duurzaamheidsbeleid. Beleidsmakers zijn namelijk genoodzaakt om reflexief te reageren op gebeurtenissen, die zij niet kunnen voorspellen of controleren (Ossewaarde, 2006, p. 233). Daarbij kunnen beleidsmakers niet langer vertrouwen op experts als enige leidraad voor het bestuur van complexe duurzaamheidsvraagstukken. Er zijn ook burgers nodig die dichter op de werkelijkheid staan. De hiërarchische relatie tussen overheid en burgers heeft dus plaats gemaakt voor projecten waarin beleidsmakers en burgers samenwerken om een beleid te ontwikkelen. Bovendien worden burgers meer betrokken in reflexieve instituties. Het gevolg is dat beleidsmakers te maken hebben met enerzijds ervaringskennis van burgers, die leken zijn, maar wel de risico's ervaren. Anderzijds met experts die over wetenschappelijke kennis beschikken dat verkregen is op enige afstand. Reflexiviteit betekend ook dat experts en burgers het niet altijd met elkaar eens hoeven te zijn.

Op basis van deze beschrijving zijn de volgende kenmerken benoemd van een 'reflexieve bestuursvorm': beleidsmakers gaan reflexief te werk, er wordt vanuit gegaan dat ecologische risico's onzeker en onvoorspelbaar zijn, beleidsmakers hebben minder vertrouwen in expertsystemen en richten zich daarom ook op het betrekken van burgers bij het maken van beleid, de hiërarchische relatie tussen beleidsmakers en burgers is verminderd, burgers worden betrokken in reflexieve

instituties zoals fora waarin beleidsmakers, experts en burgers van gedachten wisselen, burgerpanels of hoorzittingen waarin om advies van de burger wordt gevraagd.

Deze operationalisering kan als volgt worden geïllustreerd:



Bestuur dat veerkracht zoekt door middel van 'analyse en instructie' analyseert eerst alle aangedragen alternatieven grondig, tast daarna de steun voor de maatregel af en kiest dan het beste alternatief om het vervolgens op grote schaal consequent toe te passen. Beleidsmakers bieden maar weinig speelruimte voor tegenstrijdige informatie en verschillende opvattingen over de afwenteling, definiëring of aanvaardbaarheid van ecologische risico's tussen experts en burgers. Beleidsmakers zijn erop gericht om betrouwbare expertise te bieden en geen dubbele boodschappen uit te zenden. Alle neuzen moeten dezelfde richting op staan. De beleidsafwegingen van beleidsmakers zijn gebaseerd op gedeelde waarden.

Op basis van deze beschrijving zijn de volgende kenmerken benoemd van het beleidsafweging model 'analyse en instructie': beleidsmakers kiezen beste alternatief en zoeken daarvoor draagvlak bij de burger, beleidsafwegingen zijn gericht op het verkrijgen van consensus, eenheid en vastberadenheid (Van Gunsteren, 2003, p. 4-5).

Deze operationalisering kan als volgt worden geïllustreerd:



In een bestuur dat gekenmerkt wordt door 'variëteit en selectie' komt veerkracht voort uit de manier waarop beleidsmakers met tegenstrijdige informatie of verschillende opvattingen en

conflicten over de afwenteling, definiëring of aanvaardbaarheid van ecologische risico's tussen experts en burgers, wordt omgegaan. Verschillende visies en conflicten worden niet weggestopt, maar juist gerepresenteerd in het parlement, tijdschriften, rechtbanken en markten (Van Gunsteren, 2003, p. 5-6). Als eerste dient het bestuur voldoende diversiteit te bewaken en onaanvaardbare variaties uit te bannen. Naast het garanderen van diversiteit is het van belang dat verschillende perspectieven en belangen worden gerepresenteerd, oftewel bij elkaar worden gebracht in de reflexieve instituties. Vervolgens is het de taak van beleidsmakers om aanvaardbare selectienormen aan te geven. Beleidsafwegingen komen tot stand door de selectie uit de verschillende opvattingen en oplossingen die aangedragen worden door experts en burgers (Van Gunsteren, 2003, p. 6-7).

Op basis van deze beschrijving zijn de volgende kenmerken benoemd van het beleidsafweging model 'variëteit en selectie': beleidsmakers zorgen ervoor dat er voldoende mogelijkheden bestaan om verschillende perspectieven, opvattingen en oplossingen bij de ontwikkeling van beleid te betrekken, beleidsmakers maken gebruik van reflexieve instituties zoals fora of panels waarin de opvattingen en kennis van experts en burgers worden gerepresenteerd en geconfronteerd met elkaar, beleidsmakers stellen vooraf heldere doelen en randvoorwaarden vast die dienen als selectienormen, beleidsafwegingen van beleidsmakers zijn gebaseerd op wensen, ideeën en capaciteit en de ontwikkelde alternatieven van de lokale gemeenschap.

Deze operationalisering kan als volgt worden geïllustreerd:



Hoofdstuk 4 Analyse

In dit hoofdstuk zal duidelijk worden op welke wijze de beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid omgaan met burgers en experts in de ontwikkeling van het Enschedese duurzaamheidsbeleid. Middels een analytisch betoog op basis van het theoretisch kader en de verzamelde data uit de interviews en relevante documenten, zal dit in kaart gebracht worden. In paragraaf 4.1 tot en met 4.3 wordt de theorie van Ulrich Beck gebruikt over risicomaatschappij en de twee bestuursvormen, te weten de bureaucratische bestuursvorm en de reflexieve bestuursvorm. Op deze wijze kan geanalyseerd worden welke rol experts en burgers spelen tijdens de ontwikkeling van het beleid, de wijze waarop zij door het Kernteam betrokken worden en hoe het Kernteam omgaat met kennis en opvattingen. Tevens kan er op deze wijze antwoord worden gegeven op de eerste drie deelvragen. In paragraaf 4.4 wordt de theorie van Herman van Gunsteren gebruikt om te analyseren hoe beleidsafwegingen van het Kernteam geduid kunnen worden en om antwoord te kunnen geven op de vierde deelvraag. Elke paragraaf begint eerst kort met een beschrijving van de theorie die van toepassing is, om vervolgens te analyseren of dit in de praktijk ook op die wijze tot uiting komt.

4.1 De ambivalente rol van burgers en experts

De kwestie die hier centraal staat is welke rol burgers en experts spelen in de ontwikkeling van het Enschedese duurzaamheidsbeleid. Spelen burgers en experts een rol bij de beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling of pas bij de uitvoering? Uitgaande van de theorie van Ulrich Beck wordt verwacht dat de beleidsmakers bij de ontwikkeling van het beleid, als gevolg van de toenemende onzekerheid en onvoorspelbaarheid van ecologische risico's en onplanbaarheid van beleid, een reflexieve werkwijze gaan hanteren. Deze werkwijze betekent onder meer dat de rol van burgers belangrijker wordt omdat zij over ervaringskennis beschikken. De rol van experts komt juist meer onder druk te staan door het falen van het expertsysteem, met als gevolg dat er meer wantrouwen jegens experts ontstaat. In diverse interviews met beleidsmakers van het Kernteam komt echter een beeld naar voren dat van de theorie afwijkt. Er lijkt een ambivalente houding te bestaan tegenover de rol die burgers en experts spelen in de ontwikkeling van het Enschedese duurzaamheidsbeleid.

Allereerst kan er ten aanzien van de rol die burgers en experts spelen een duidelijk scheiding gemaakt worden tussen de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. De periode van de beleidsontwikkeling en –bepaling vond plaats in de periode begin 2009 tot en met eind 2010 en in navolging daarvan vindt er tot op heden een uitvoeringsfase plaats. De geïnterviewde beleidsmakers gaven aan dat zijzelf als Kernteam bij de voorbereiding van het beleid geen burgers of andere partijen zoals woningbouwcorporaties of andere bedrijven hebben geconsulteerd. Deze rol werd vervuld door de gemeenteraad die de burger vertegenwoordigde en waar het Kernteam veelvuldig contact mee had in de ontwikkeling van het beleid. De relatie tussen het Kernteam Duurzaamheid en burgers is hierdoor voornamelijk hiërarchisch, omdat de beleidsmakers samen met het college van B&W en de gemeenteraad hebben bepaald wat voor welke doelgroep de juiste aanpak is om de duurzaamheidsambities te realiseren. De theoretische veronderstelling dat beleidsmakers meer in samenspraak met burgers beleid ontwikkelen, lijkt hier niet op te gaan. Het Kernteam heeft burgers geen ruimte geboden een actieve rol in het ontwikkelingsproces te laten spelen, maar heeft samen met het college van B&W en de gemeenteraad bepaald wat op dat moment 'het beste' was voor de burger. Burgers worden in die zin voornamelijk als doelgroep gezien, die later in de uitvoering van het beleid pas een rol krijgen in diverse projecten of activiteiten waar van burgers wordt verwacht dat zij hun woning verduurzamen en hun gedrag veranderen. Een van de geïnterviewde

beleidsmakers zei daar het volgende over: [...] *we [hebben] eerst bepaald dit en dit is ons beleid, dit is onze ambitie dan zouden we het zo moeten doen en dan gaan we het samen op pikken met Dus op dat moment schakelen we eigenlijk pas de expertise van de buitenwereld en de commitment in en dan proberen we het samen te doen.*"

Daarnaast kan uit de interviews opgemaakt worden dat de betrokken expert, in dit geval het adviesbureau, wel een directe rol speelde in de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid. Het adviesbureau was gevraagd om een aantal scenario's door te rekenen en te analyseren op basis waarvan het Kernteam, het college van B&W en de gemeenteraad het beleid konden bepalen. In discussienota's en in de interviews lijkt er een groot vertrouwen te bestaan jegens de rol die de expert speelde. Het onderzoeksrapport dat door het adviesbureau werd uitgebracht heeft gedurende de beleidsontwikkeling een belangrijke rol gespeeld en houvast geboden (Strategiebepaling naar een duurzaam Enschede Duurzaamgebouwd.nl, z.d.; Gemeente Enschede, 2009). In tegenstelling tot wat in de theorie wordt veronderstelt lijkt de rol van experts niet als controversieel te zijn beschouwd tijdens de beleidsontwikkeling, maar werd er juist vertrouwd op het adviesbureau.

In de interviews komt naar voren dat de belangrijkste rollen in de ontwikkeling van het beleid waren weggelegd voor het college van burgemeester & wethouders (B&W), het Kernteam, de gemeenteraad en één adviesbureau. De beleidsnota *Nieuwe Energie voor Enschede; versnellen en verscherpen van klimaataanpak door energie* (2010) werd in samenspraak met het college van B&W, het Kernteam en de gemeenteraad ontwikkeld. Dit gebeurde door middel van een aantal discussienota's die besproken werden in de gemeenteraad en de verschillende commissies. Opvallend is dat door een van de beleidsmakers werd benadrukt dat er sprake was van een relatief nieuw proces, omdat de gemeenteraad actief een bijdrage heeft kunnen leveren bij de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid middels de discussienota's. Een van de geïnterviewden zei daar het volgende over: *"[...] de raad is zeg maar interactief gevraagd van hoe zullen we het op gaan pakken. Dus het is wel [...] participerende beleidsvorming, want daar wordt de gemeenteraad mee bedoeld. Maar als je vraagt heb je dat ook helemaal extern bij alle partners dan gedaan: nee"*. De rol van de gemeenteraad was dus niet langer beperkt tot het instemmen met beleidsplannen die het college van B&W en de betrokken beleidsambtenaren, de gemeenteraad voorlegde. Vanuit deze optiek lijkt er sprake van een proces van ontbureaucratisering aangezien de gemeenteraad, die als volksvertegenwoordiging de rol van burger op zich neemt, een invloedrijkere rol heeft gehad in de beleidsontwikkeling en dat er sprake was van een meer gelijkwaardige relatie tussen het college van B&W, het Kernteam en de gemeenteraad.

Interessant is dat zowel in het uitvoeringsprogramma van de beleidnota *Nieuwe Energie voor Enschede* (2010) als in de interviews naar voren komt dat er de komende jaren meer ruimte zal komen voor burgerparticipatie en interactie. Een goed voorbeeld hiervan is dat de bestaande website *Doe groen dat scheelt!* uitgebreid zal worden met een nieuwe webpagina *Doe mee*, bestaand uit een interactief digitaal platform waar burgerpanels opgezet kunnen worden waarin beleidsvragen samen met burgers beantwoord kunnen worden (Gemeente Enschede, 2010, p. 51). Daarnaast komt in de interviews naar voren dat men nog zoekende is naar de rol die zichzelf als Kernteam moeten spelen. Dit uit zich met name door in contact met burgers, experts en bedrijven te vragen welke rol zij willen dat het Kernteam speelt, wat hun behoeftes zijn en wat het Kernteam van hun kan leren. Hieruit kan opgemaakt worden dat er sprake is van een proces van

ontbureaucratisering, waardoor er meer een gelijkwaardige relatie ontstaat tussen het Kernteam en burgers. Wellicht dat deze panels in de toekomst ook van invloed zullen zijn op de verdere beleidsontwikkeling, waardoor het beleidsproces zich minder lineair en stapsgewijs gaat voltrekken omdat beleidsontwikkeling en uitvoering meer hand in hand gaan. De houding die het Kernteam op dit moment aan neemt, lijkt een perspectief te bieden voor een meer reflexieve werkwijze.

Geconcludeerd kan worden dat er een ambivalente houding bestaat tegenover de rol die burgers en experts in de ontwikkeling van het Enschedese duurzaamheidsbeleid spelen. Tijdens de beleidsontwikkeling heeft een van adviesbureau op het gebied van installatie- en energieadvies een belangrijke rol gespeeld in de bepaling van de duurzaamheidsambities terwijl burgers, als belangrijkste doelgroep van het duurzaamheidsbeleid waarvan verwacht wordt dat zij hun gedrag zullen verduurzamen, geen directe rol heeft gespeeld tijdens de beleidsontwikkeling. Wel kan geconstateerd worden dat zij indirect een rol hebben gespeeld, omdat zij vertegenwoordigd werden door de gemeenteraad. De rol die deze expert speelde lijkt niet onder druk te hebben gestaan, maar daar werd juist op vertrouwd. Kijkend naar de theorie van Ulrich Beck kan gesteld worden dat op basis van de constatering de werkwijze die de beleidsmakers van het Kernteam hanteerden voornamelijk aansluit bij een bureaucratische bestuursvorm. Wel lijkt er sprake te zijn geweest van enige ontbureaucratisering, aangezien de gemeenteraad niet beperkt was tot zijn instemmende rol maar ook de kans kreeg om samen met het college van B&W en het Kernteam de beleidsnota te ontwikkelen. Deze ontbureaucratisering lijkt zich de komende jaren door te zetten, omdat de burger waarschijnlijk de mogelijkheid krijgt meer invloed uit te oefenen.

4.2 Representatieve betrokkenheid

In deze paragraaf staat de vraag centraal op welke wijze burgers en experts betrokken worden bij de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid. Uitgaande van de theorie van Ulrich Beck wordt verwacht dat naast dat burgers een belangrijkere rol zullen gaan spelen in de ontwikkeling van het beleid en de rol van experts meer onder druk zou komen te staan, ook de wijze waarop burgers en experts betrokken zullen worden veranderd. Volgens Beck zullen burgers en experts betrokken worden in reflexieve instituties zoals forum, burgerpanels of hoorzittingen waarin ze van gedachten wisselen of om advies wordt gevraagd. In diverse interviews en documenten komt echter een beeld naar voren dat afwijkt van de theorie van Ulrich Beck.

De betrokkenheid van burgers lijkt zich voornamelijk te kenmerken als representatieve betrokkenheid. Burgers hebben geen directe rol gespeeld bij de beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling die zich voltrok in de periode 2009 tot en met eind 2010. Het Kernteam heeft niet geprobeerd burgers of bedrijven actief te betrekken in bijvoorbeeld reflexieve instituties zoals panels of hoorzittingen waarin om hun mening werd gevraagd. Wel zou geconstateerd kunnen worden dat burgers via de gemeenteraad indirect betrokken werden via de gemeenteraad. Echter, de gemeenteraad is niet te kenmerken als een reflexieve institutie, maar meer als een klassieke en bij een bureaucratische bestuursvorm horende institutie. De reden dat burgers niet direct betrokken zijn bij de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid in 2009 is volgens de geïnterviewde beleidsmakers onduidelijk. Een van de geïnterviewde beleidsmakers van het Kernteam zei hierover het volgende: *"[...] er zijn ook gemeenten die zeggen: nee we gaan niet eerst nu een doel stellen en [...] vertalen wat we allemaal moeten gaan doen. Nee, [deze gemeenten] gaan op een gegeven moment met allerlei partners in een hok zitten en praten en dan gaan ze samen kijken wat ze kunnen gaan doen en dan [...] op basis daarvan kunnen zeggen dit is [onze] ambitie. Er zijn hier en daar wel*

gemeentes die dat wel zo hebben gedaan [...]. Maar wij hebben dus, om welke reden dan ook, is het bij ons niet zo gebeurd." Hoewel in de interviews geen duidelijke reden werd genoemd, valt wel op dat de Enschedese aanpak zich voornamelijk lijkt te kenmerken door 'niet praten, maar doen!', oftewel meters maken (Scheper, 2012a). Een andere reden waarom burgers niet direct zijn betrokken lijkt te liggen in de gedachte dat duurzaamheid door de beleidsmakers wordt gezien als een lastig verhaal waarvan burgers overtuigd moeten worden. Bovendien zou het erg lastig zijn om burgers bij de ontwikkeling van het beleid te betrekken om de reden dat niet alle burgers, met name mensen die niet veel affiniteit hebben met de gemeentelijke politiek, geïnteresseerd zijn in wat de gemeente te vertellen heeft. In dit kader merkte een van de beleidsmakers het volgende op: *"De vraag is wel, zou je burgers in dat voortraject al kunnen en moeten betrekken?"*

Ook de wijze waarop experts worden betrokken zijn tijdens de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid in 2009 is niet te kenmerken als reflexief. Het desbetreffende adviesbureau is gevraagd een aantal scenario's uit te werken, door te rekenen en te analyseren wat heeft geleid tot het uitbrengen van een rapport. Het overleg tussen het college van B&W, Kernteam en gemeenteraad met het adviesbureau heeft veelal plaats gevonden in zogeheten rekensessies (Strategiebepaling naar een duurzaam Enschede Duurzaamgebouwd.nl, z.d.). Andere experts zoals planbureaus, lijken destijds door het Kernteam niet betrokken te zijn geweest.

Hoewel het buiten de casus van dit onderzoek ligt is het opvallend is dat de gemeenteraad middels de aangenomen motie interactieve participatie (Gemeenteraadsstuk Enschede, 2008, nr. 13555) wel een aanzet heeft gedaan richting het betrekken van burgers. In deze motie draagt de gemeenteraad het college van B&W op om het mogelijk te maken dat raadsleden via hoorzittingen en panels met burgers in gesprek kunnen raken op het terrein van duurzaamheid, integratie en zorg. Hoewel op basis van de raadsstukken er op lijkt dat deze motie pas na de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid ten uitvoer is gebracht, is hieruit wel op te maken dat de gemeenteraad zich inzet om burgers te betrekken in reflexieve instituties waarin nagegaan kan worden of het beleid dat geformuleerd is ook in de praktijk zijn bedoelde uitwerking heeft. Opmerkelijk is dat het Kernteam Duurzaamheid tot dusver niet deelneemt aan dit project, maar dat het beperkt lijkt te zijn tot de raadsleden. Wel heeft het Kernteam, zoals hiervoor genoemd, plannen om de bestaande website *Doe groen dat scheelt!* uit te breiden om door middel van de te ontwikkelen webpagina *Doe mee* burgers te betrekken in panels. In deze burgerpanels worden burgers uitgenodigd om met ideeën te komen of beleidsvragen te stellen (Gemeente Enschede, 2010, p. 51). Deze burgerpanels kunnen gezien worden als een vorm van reflexieve instituties die, hoewel de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid al plaats heeft gevonden, wellicht van invloed kunnen zijn op de verdere beleidsontwikkeling in de komende jaren.

Naast dat het Kernteam extern bezig is met een proces van ontbureaucratisering, lijkt intern ook eenzelfde proces gaande. In de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid in 2009 was bepaald dat elk programma (afdeling) binnen de gemeente verantwoordelijk is voor het realiseren van een deel van de duurzaamheidsdoelstellingen die zijn vastgelegd in de beleidsnota *Nieuwe Energie voor Enschede* (2010). In eerste instantie waren de verschillende programma's niet direct betrokken bij het Kernteam. Binnen het Kernteam is echter het afgelopen jaar een reorganisatie geweest waardoor de aandachtsfunctionarissen van de verschillende programma's, die vanuit hun eigen programma betrokken zijn bij het realiseren van de doelstellingen op het gebied van duurzaamheid, worden betrokken bij het Kernteam. Op deze wijze wordt de verantwoordelijkheid voor de realisatie van het

duurzaamheidsbeleid meer organisatiebreed neergelegd en wordt het makkelijker voor de verschillende programma's om alternatieve projecten, activiteiten of maatregelen voor te stellen. De gedachte hierachter is dat bijvoorbeeld het programma Economische ontwikkeling over mensen beschikt die al contacten hebben met bedrijven waardoor zij makkelijker in die doelgroep kunnen bereiken en betrekken bij de uitvoering van het duurzaamheidsbeleid. Op deze wijze wordt hiërarchische organisatiestructuur en het neerleggen van subdoelstellingen bij de verschillende programma's, dat kenmerkend is voor een bureaucratische bestuursvorm, losgelaten en plaats gemaakt voor meer reflexieve werkwijze.

Er kan geconcludeerd worden dat door het Kernteam niet is geprobeerd om burgers direct te betrekken in bijvoorbeeld reflexieve instituties zoals panels of hoorzittingen. Wel kan geconstateerd worden dat er sprake was van representatieve betrokkenheid via de gemeenteraad. De wijze waarop het adviesbureau, oftewel de expert, betrokken werd is eveneens niet te kenmerken als reflexief, omdat middels een aantal rekensessies scenario's werden berekend en geanalyseerd. Op basis van deze constatering kan gesteld worden dat de wijze waarop burgers en experts al dan niet betrokken werden door het Kernteam Duurzaamheid bij de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid, kenmerkend is voor een bureaucratische bestuursvorm. Wel lijkt er ook ten aanzien van de wijze waarop burgers betrokken worden een proces van ontbureaucratisering gaande, vanwege de plannen voor een online burgerpanel.

4.3 Beheersing van de duurzaamheidsproblematiek door wetenschappelijke kennis

Centraal staat de kwestie hoe beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid omgaan met kennis en opvattingen van burgers en experts in de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid. Wordt er een beroep gedaan op ervaringskennis van burgers, wetenschappelijke kennis van experts of beide? Op basis van de theorie van Ulrich Beck wordt verwacht dat beleidsmakers kritischer om zullen gaan met de kennis en opvattingen van experts door de grote onzekerheid die ten grondslag ligt aan ecologische risico's en effecten van met name duurzaamheidsbeleid en het falen van expertsystemen. De kennis en opvattingen van burgers zou hierdoor aan belang winnen, omdat zij dichter bij de werkelijkheid staan en beschikken over ervaringskennis. Ook wat betreft de omgang met kennis en opvattingen van experts en burgers geldt dat de situatie in Enschede lijkt af te wijken van de theorie. Het Kernteam, het college van B&W en de gemeenteraad lijken in de ontwikkeling van de beleidsnota voornamelijk te vertrouwen op wetenschappelijke kennis als onderbouwing van het duurzaamheidsbeleid en daarmee de klimaatproblematiek te beheersen.

Duidelijk is geworden dat het Kernteam bij de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid in 2009 burgers niet direct hebben berokken. Gesteld zou kunnen worden dat dit tegelijkertijd betekent dat er door het Kernteam geen expliciet beroep is gedaan op de ervaringskennis waarover burgers beschikken. De ervaringskennis van burgers krijgt in de uitvoeringfase wel beperkt de ruimte in bijvoorbeeld pilotprojecten waarbij in bepaalde wijken van Enschede getest wordt met de Wattcher een slimme energiemeter of een Energiebox met allerlei energiebesparende producten (Scheper, 2012b). Eerder is al duidelijk geworden dat er plannen zijn om een meer wederzijdse relatie op te zetten via de speciale webpagina *Doe mee*. Ook dit duidt op een meer open houding tegenover ideeën en opvattingen van burgers. Kijkend naar de theorie lijkt ook deze constatering te bevestigen dat er een proces van ontbureaucratisering gaande is, omdat er meer ruimte komt voor ervaringskennis binnen het Kernteam. Daarnaast is opvallend dat in de interviews naar voren kwam

dat het Kernteam gebruik maakt van een ander soort ervaringskennis, namelijk ervaringen van andere Nederlandse gemeenten met bepaalde projecten.

Daarnaast is duidelijk geworden dat wat betreft de rol en betrokkenheid van experts, het Kernteam veelvuldig contact heeft gehad met een adviesbureau op het gebied van installatie- en energieadvies bij de beleidsontwikkeling. Dit adviesbureau is destijds gevraagd om ter onderbouwing en uitwerking van de lange termijn visie die uiteindelijk is neergelegd in de beleidsnota *Nieuwe Energie voor Enschede* (2010), om door middel van concrete berekeningen en analyses de CO₂-uitstoot 2009 en mogelijkheden om dit te reduceren in kaart te brengen. Vervolgens is samen met het college van B&W, de gemeenteraad en het Kernteam gekeken welke energiebesparende maatregelen er nodig zijn op welke manier duurzame energie kan worden ingezet in Enschede om de landelijke doelstellingen conform het in 2007 afgesloten *Klimaatakkoord* te behalen (Strategiebepaling naar een duurzaam Enschede Duurzaamgebouwd.nl, z.d.). Dit heeft geleid tot de het scenario "*Blauwe nota*" *Duurzaamheid* (uiteindelijk de beleidsnota *Nieuwe Energie voor Enschede*). Daarnaast is bepaald welk potentieel voor energiebesparing en duurzame energie er aanwezig is in Enschede. Deze potentieelbepaling en de *Blauwe nota duurzaamheid* hebben de basis gevormd voor de scenario-analyse. Het adviesbureau heeft toen, naast het scenario "*Blauwe nota*" *Duurzaamheid*, aan de hand van de potentieelbepaling een drietal toekomstscenario's uitgewerkt en doorgerekend en gekeken welke doelstellingen realistisch zijn. Aangezien Enschede koploper wil zijn, heeft het adviesbureau geadviseerd om naast de realisatie van de doelstellingen uit het *Klimaatakkoord* voor 2020 ook een aantal extra maatregelen te nemen. Het college van B&W, de gemeenteraad en het Kernteam hebben dit advies overgenomen (Strategiebepaling naar een duurzaam Enschede Duurzaamgebouwd.nl, z.d.). Dit heeft uiteindelijk geleid tot de vaststelling van het scenario "*Blauwe Nota*" *Duurzaamheid* (2009) in de beleidsnota *Nieuwe Energie voor Enschede* (2010). Kijkend naar de theorie kan gesteld worden dat omgang met kennis en opvattingen van experts en burgers door het college van B&W, de gemeenteraad en het Kernteam, ook duidt op een bureaucratische bestuursvorm. Het college van B&W, de gemeenteraad en het Kernteam vertrouwden op wetenschappelijke kennis en rationalistische probleemoplossingen die door het adviesbureau werd doorberekend. Het uitwerken en doorrekenen van scenario's is gericht op het plannen en voorspellen van effecten van het duurzaamheidsbeleid. De ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid lijkt hierdoor gericht op het wegnemen van onzekerheid en het beheersen van ecologische risico's zoals de CO₂-uitstoot. Ook in de monitoring van de voortgang van het duurzaamheidsbeleid lijkt dit naar voren te komen. Bij elk project is namelijk bepaald welke CO₂-reductie en duurzame energieopwekking beoogd is en de voortgang van deze projecten worden gemonitord door middel van een CO₂-monitor (Strategiebepaling naar een duurzaam Enschede Duurzaamgebouwd.nl, z.d.).

Ook binnen de gemeentelijke organisatie is het een en ander op te merken over de omgang met kennis en opvattingen van collega's die werkzaam zijn bij een van de programma's. Interessant is dat in een van de interviews naar voren kwam dat het Kernteam voornamelijk als 'expert' team binnen de eigen organisatie wordt gezien. Het Kernteam Duurzaamheid heeft zich gaandeweg de jaren van een voortrekker op het gebied van duurzaamheid en coördinatie van alle activiteiten, projecten en maatregelen van zowel binnen als buiten de organisatie, geprofileerd tot een adviserend en ondersteunend 'kennisteam'. Een van de beleidsmakers zei daar het volgende over: "*Het Kernteam is eigenlijk een kennisteam. [...] Het [...] Kernteam moet al die disciplines ontwikkelen en de kennis daarvan opdoen en moeten zich vooral, en dat is dus gaande weg de jaren gekomen, steeds meer al*

adviseur opstellen richting andere programma's [...] zodat je kennis kan delen als dat nodig is of vragen kan beantwoorden als dat moet en steeds minder als trekker van een bepaald probleem of een bepaald project." Samenhangend met de eerder genoemde reorganisatie binnen het Kernteam waardoor voortaan ook aandachtfunctionarissen vanuit de verschillende programma's aanschuiven, kan gesteld worden dat er sinds een jaar ook meer beroep wordt gedaan op 'ervaringskennis'. Terugkomend op het voorbeeld van het programma Economische Ontwikkeling, wordt duidelijk dat deze collega's beschikken over veel meer ervaringskennis hoe bedrijven gestimuleerd kunnen worden te verduurzamen of de wijze waarop het beste een samenwerking mee kan worden aangegaan. Kijkend naar de theorie kan opgemerkt worden dat ook deze constatering lijkt te bevestigen dat er intern ook een proces van onbureaucratisering plaats vindt.

Geconcludeerd kan worden dat het Kernteam Duurzaamheid, maar ook het college van B&W en de gemeenteraad bij de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid vrijwel geheel hebben vertrouwd op wetenschappelijke kennis van de expert. Gebleken is namelijk dat de door het adviesbureau doorgerekende en geanalyseerde scenario's de belangrijkste bron van kennis vormde en ter onderbouwing diende van het ontwikkelde duurzaamheidsbeleid. Daarnaast is gebleken dat er niet expliciet een beroep is gedaan op ervaringskennis van burgers. Kijkend naar de theorie van Ulrich Beck zou gesteld kunnen worden dat er geprobeerd wordt om de duurzaamheidsproblematiek te beheersen en te voorspellen, wat duidt op een bureaucratische werkwijze.

4.4 Alle neuzen dezelfde kant op

De vraag die hier centraal staat is hoe de beleidsafwegingen van de beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid geduid kunnen worden. Zijn de beleidsafwegingen voornamelijk gericht op consensus of wordt er ruimte gegeven aan diversiteit? Herman van Gunsteren onderscheidt twee modellen van beleidsafwegingen, die in meer of mindere mate de democratische kwaliteit van het bestuur waarborgen en over veerkracht beschikt om met de toenemende onzekerheid van bijvoorbeeld klimaatverandering, milieuvervuiling en het opraken van de energiebronnen. Het eerste model 'analyse en instructie' dat is gericht grondige analyse van mogelijke oplossingen en eenheid, schiet te kort volgens Van Gunsteren. Het tweede model 'variëteit en selectie' gericht op diversiteit en selectie van mogelijke oplossingen, beschikt volgens Van Gunsteren over de meeste reflexiviteit om met de toenemende stroom van verrassingen en nieuwe uitdagingen om te gaan die klimaatverandering, milieuvervuiling en het opraken van de energiebronnen met zich meebrengen. Met betrekking tot de wijze waarop beleidsmakers van het Kernteam beleidsafwegingen maken, zijn kenmerken van beide modellen waarneembaar. Wel lijkt door het Kernteam grote waard gehecht te worden aan eensgezindheid en het naar buiten brengen van een samenhangend verhaal.

Allereerst kan er aan de hand van de interviews met de beleidsmakers van het Kernteam een onderscheid gemaakt worden tussen de meer principiële beleidsafwegingen en de minder principiële beleidsafwegingen. Met principiële beleidsafwegingen worden de college- en raadsbesluiten bedoeld die zijn gemaakt door het college van B&W en de gemeenteraad met betrokkenheid van het Kernteam in de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid in 2009. Het resultaat van deze afwegingen zijn neergelegd in de eerder genoemde beleidsnota *Nieuwe Energie voor Enschede* (2010). Dit betekent dat uitspraken ten aanzien van de principiële beleidsafwegingen vooral betrekkingen hebben op het college van B&W en de gemeenteraad en wat minder op het Kernteam. Daarnaast is er sprake van de minder principiële beleidsafwegingen die bijvoorbeeld gemaakt worden door het Kernteam in de fase van beleidsvoorbereiding of uitvoering. In de uitvoeringsfase

kan het Kernteam binnen de kaders van de beleidsnota en het bijgevoegde uitvoeringsprogramma, bepalen of er bijsturing nodig is of dat er nieuwe activiteiten of projecten bij moeten komen om de doelstellingen te realiseren.

Op basis van de interviews en het artikel *Strategiebepaling naar een duurzaam Enschede* (Duurzaamgebouwd.nl, z.d.) lijken ten aanzien van de principiële beleidsafwegingen die gemaakt zijn bij ontwikkeling van het beleid in 2009 zowel aspecten van ‘analyse en instructie’ als ‘variëteit en selectie’ waarneembaar. Eerder is al duidelijk geworden dat eerst in samenspraak met het college van B&W, de gemeenteraad, het Kernteam en het adviesbureau een aantal scenario’s zijn ontwikkeld die vervolgens geanalyseerd en bediscussieerd werden. Kijkend naar de twee beleidsmodellen van Herman van Gunsteren, duidt dit op een bepaalde mate van diversiteit wat kenmerkend is voor het model van ‘variëteit en selectie’. Deze diversiteit ontstond door de discussie tussen enerzijds gemeenteraadsleden en anderzijds wethouders en beleidsmakers van het Kernteam over de concurrerende scenario’s en de keuze voor energiebesparende maatregelen. Verschillende visies werden niet weggestopt maar juist gerepresenteerd in de gemeenteraad. Daarentegen zijn ook een aantal kenmerken van het model ‘analyse en instructie’ te herkennen. De scenario’s zijn grondig geanalyseerd door het adviesbureau, waarna er één optimaal scenario uitkwam wat voldeed aan de gewenste CO₂-reductie met voldoende energiebesparende maatregelen om dit te bereiken en waarbij de geschatte kosten en baten in evenwicht waren. Op basis van deze analyse is vervolgens draagvlak gezocht bij de gemeenteraad en daarna door het college van B&W en de gemeenteraad het ‘beste’ scenario gekozen (Duurzaamgebouwd.nl, z.d.). Aangezien er gezocht is naar één optimaal scenario en hiervoor is gekozen, impliceert tegelijkertijd ook bepaalde mate van consensus gerichtheid. Echter, de grondige analyse van de scenario’s, het zoeken van draagvlak, het kiezen van het ‘beste’ alternatief en het vormen consensus zijn kenmerkend voor het model van ‘analyse en instructie’. Er kan dus niet eenduidig antwoord gegeven worden. Wel lijkt het erop dat de beleidsafwegingen die gemaakt zijn tijdens de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid meer neigen naar het model van ‘analyse en instructie’.

De minder principiële beleidsafwegingen die door het Kernteam Duurzaamheid worden gemaakt in de uitvoeringsfase, lijkt op basis van de interviews eveneens aspecten van ‘analyse en instructie’ en ‘variëteit en selectie’ te hebben. In de uitvoering van de beleidsnota *Nieuwe Energie voor Enschede* (2010) is op te maken dat er niet gekozen is voor een klein aantal activiteiten, projecten en maatregelen, maar dat er veel kleine én grote projecten naast elkaar bestaan. Daarnaast bestaat binnen de gemeentelijke organisatie en het Kernteam redelijk veel ruimte om met (alternatieve) ideeën te komen. Uit deze ideeën wordt door het Kernteam een selectie gemaakt, op basis van het beschikbare budget en reductie van CO₂-uitstoot. Een van de beleidsmakers zie hierover het volgende: “[...] mijn antwoord is altijd naar al die mensen en-en-en-en het is niet of dit of dat. [...] Zijn het twee kleintjes naast elkaar dan kan dat misschien ook. Maar je kan ook zeggen we hebben maar één keer geld, dan zou je naar de opbrengsten gaan kijken.” Ook worden projecten vaak eerst op kleine schaal getest om te kijken of het in het praktijk ook daadwerkelijk werkt. Een voorbeeld hiervan is het eerder genoemde pilotproject waarbij twintig Enschedeërs een aantal weken lang een Wattcher, oftewel een slimme energiemeter, in huis kregen (Scheper, 2012b). Kijkend naar de twee beleidsmodellen van Herman van Gunsteren zijn een aantal kenmerken van het model ‘variëteit en selectie’ te herkennen. De ruimte voor ideeën binnen het Kernteam, een groot aantal projecten die naast elkaar bestaan en het experimenteren met verschillende activiteiten en maatregelen zijn kenmerkend voor dit model. Daarnaast is er ook een belangrijk kenmerk van het model ‘analyse en

instructie' te herkennen. Tijdens de interviews met de beleidsmakers van het Kernteam is opgevallen dat er veel waarde wordt gehecht aan eenheid. Enerzijds bedoelen de beleidsmakers hiermee dat het van belang is dat er één beeld van het Kernteam naar buiten wordt gebracht. Anderzijds wordt er actief gewerkt aan het brengen van een samenhangend verhaal naar de burger toe over de verschillende activiteiten, projecten en maatregelen die door de gemeente in het kader van het duurzaamheidsbeleid worden ondernomen. Op basis van de theorie zou gesteld kunnen worden er naast ruimte voor diversiteit ook gestuurd wordt op eenheid en consensus. Ook voor de uitvoeringsfase geldt dat er niet eenduidig antwoord gegeven kan worden. Wel lijkt ten opzichte van de beleidsontwikkeling in de uitvoeringsfase meer ruimte is voor diversiteit, maar tegelijkertijd lijkt dit enigszins ingeperkt te worden door het sterven naar eenheid.

Uit de interviews en relevante documenten kunnen geen eenduidige conclusies worden getrokken over hoe de beleidsafwegingen tijdens de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid geduid kunnen worden. Enerzijds kan gesteld worden dat er ruimte bestond voor enige diversiteit, vanwege de verschillende discussienota's die besproken werden in de gemeenteraad samen met het college van B&W en het Kernteam Duurzaamheid. Anderzijds kan gesteld worden dat er ook een grondige analyse plaats vond van de scenario's en dat uit deze theoretische analyse samen met het college van B&W en de gemeenteraad het beste scenario werd gekozen. Gesteld kan worden dat gezien het feit dat er voor één scenario is gekozen ook bepaalde mate van consensus gerichtheid aanwezig was. Kijkend naar de twee modellen van beleidsafwegingen die Herman van Gunsteren onderscheidt, zijn op basis van deze constatering zowel aspecten van 'analyse en instructie' als 'variëteit en selectie' te herkennen. Er valt op te maken dat er in de uitvoeringsfase meer ruimte is gekomen voor diversiteit, omdat er een groot aantal activiteiten, projecten en maatregelen wordt ingezet en er getest wordt met pilotprojecten. Wel kan gesteld worden dat voor beide typen beleidsafwegingen eensgezindheid, oftewel 'alle neuzen dezelfde kant op' een belangrijke rol lijkt te spelen.

4.5 Conclusie

In de analyse zijn een aantal kwesties aan het licht gekomen, die gerelateerd kunnen worden aan de vier deelvragen. Met betrekking tot de eerste deelvraag is gebleken dat burgers geen directe rol hebben gespeeld bij de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid. Wel kan gesteld worden dat zij een indirecte rol hebben gespeeld, omdat de gemeenteraad hen actief heeft vertegenwoordigd. Het adviesbureau op het gebied van installatie- en energieadvies, oftewel een expert, heeft wel een belangrijke rol gespeeld. Wat betreft de tweede deelvraag, de wijze waarop burgers en experts betrokken worden, is duidelijk geworden dat het Kernteam niet heeft geprobeerd burgers direct te betrekken. Wel was er sprake van een relatief nieuw proces, omdat de volksvertegenwoordiging actief werd betrokken bij de beleidsontwikkeling middels discussienota's. De expert werd eveneens actief betrokken. Ten aanzien van de derde deelvraag, de wijze waarop beleidsmakers omgaan met kennis en opvattingen van burgers en experts, kan opgemerkt worden dat beleidsmakers van het Kernteam zich voornamelijk richten op de theoretische kennis van de expert als belangrijkste bron van kennis voor het ontwikkelde duurzaamheidsbeleid. De beleidsmakers hebben geen gebruik gemaakt van ervaringskennis van burgers. Op de vierde deelvraag die betrekking heeft op hoe de beleidsafwegingen van beleidskamers geduid kunnen worden, is niet eenduidig antwoord te geven. Enerzijds bestaat er beperkte ruimte voor diversiteit. Anderzijds zijn beleidsmakers gericht op het vormen van consensus en het vormen van een samenhangend verhaal. Al met al lijkt het erop dat de beleidsafwegingen die gemaakt zijn meer neigen naar het model van 'analyse en instructie'.

Hoofdstuk 5 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt op basis van de analyse van de verzamelde data en antwoorden op de deelvragen, een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Op basis van deze conclusie kan vervolgens gekeken worden of de hypothese moet worden aangenomen of verworpen.

5.1 Een spanningsveld tussen bureaucratie en democratie

De vraag die nu centraal staat is: *Hoe gaan beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid in de gemeente Enschede om met burgers en experts in de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid?* Er zijn al diverse kwesties aan het licht gekomen met betrekking tot de rol die burgers en experts hebben gespeeld tijdens de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid, de wijze waarop zij door het Kernteam Duurzaamheid al dan niet betrokken werden, hoe het Kernteam omging met kennis en opvattingen en beleidsafwegingen maakten. Deze kwesties hebben nieuwe inzichten opgeleverd ten aanzien van de wijze waarop beleidsmakers van het Kernteam omgaan met burgers en experts in de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid.

Tijdens de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid heeft het Kernteam burgers niet direct betrokken. Wel kan gesteld worden dat burgers indirect een rol hebben gespeeld omdat zij vertegenwoordigd werden door het de gemeenteraad. De beleidsmakers van onder meer het Kernteam hebben destijds veelvuldig contact gehad met de gemeenteraad, aangezien de gemeenteraad interactief betrokken werd bij de ontwikkeling van de beleidsnota *Nieuwe Energie voor Enschede* (2010). Gezien het feit dat gemeenteraad naast de instemmende rol ook een actieve bijdrage heeft kunnen leveren, lijkt er sprake van enige ontbureaucratisering. Van een reflexieve werkwijze lijkt geen sprake, omdat de gemeenteraad beschouwd kan worden als een klassieke en bij een bureaucratische bestuursvorm horende institutie. De relatie tussen het Kernteam en burgers is daarom redelijk hiërarchisch, aangezien de beleidsmakers samen met het college van B&W en de gemeenteraad hebben bepaald wat voor welke doelgroep de ‘beste’ aanpak is om de duurzaamheidsambities te realiseren. De reden waarom burgers niet direct betrokken zijn geweest, is volgens de geïnterviewde beleidsmakers uit het Kernteam onduidelijk. Wellicht dat het aan de bestuursstijl ligt die gekenmerkt wordt door ‘niet praten, maar doen’ of omdat in de ogen van de beleidsmakers burgers overtuigd moeten worden van duurzaamheid. Bij de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid is door het Kernteam, het college van B&W en de gemeenteraad veelvuldig contact geweest met een adviesbureau op het gebied van installatie- en energieadvies, oftewel een expert. Dit adviesbureau kreeg de opdracht om een aantal scenario’s uit te werken, door te rekenen en te analyseren ter onderbouwing van het lange termijn visie die is neergelegd in de nota *Nieuwe Energie voor Enschede*. Gesteld kan worden dat er nauwelijks ruimte was voor ervaringskennis van burgers, maar dat er vertrouwd werd op wat er theoretisch allemaal mogelijk is.

Wat betekent deze kwesties voor de hypothese? In hoofdstuk 2 werd op basis van de theorie de volgende hypothese geformuleerd:

Beleidsmakers van het Kernteam Duurzaamheid van de gemeente Enschede hanteren een reflexieve werkwijze, wat betekent dat:

- a. burgers een aanzienlijke rol vervullen in de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid, de rol van experts is daarentegen meer controversieel.*

- b. burgers betrokken zullen worden in reflexieve instituties zoals hoorzittingen of burgerpanels.*
- c. beleidsmakers kritischer omgaan met de informatie en kennis afkomstig van experts, dan kennis en opvattingen die afkomstig zijn van burgers.*
- d. dat beleidsafwegingen van beleidsmakers gekenmerkt zullen worden door 'variëteit en selectie'.*

Op basis van de verzamelde data en de analyse moet deze hypothese worden verworpen. De werkwijze van het Kernteam Duurzaamheid is niet te kenmerken als reflexief. Burgers hebben geen directe rol gespeeld en de rol van experts was te beschouwen als controversieel. Het Kernteam heeft ook niet geprobeerd burgers actief te betrekken in reflexieve instituties. Beleidsmakers hebben tijdens de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid nauwelijks gebruik gemaakt van ervaringskennis, wel wordt er vrijwel geheel vertrouwd op de analyse en adviezen van experts. Ten aanzien van de beleidsafwegingen is geen eenduidig antwoord te geven, wel lijkt het er op dat de beleidsafwegingen meer neigen naar het model van 'analyse en instructie'.

Uitgaande van de twee ideaaltypen van enerzijds een bureaucratische bestuursvorm en anderzijds en reflexieve bestuursvorm, lijkt de werkwijze van het Kernteam Duurzaamheid bij de ontwikkeling van het beleid vooral gekenmerkt te worden als bureaucratisch. De grondige analyse van de ontwikkelde scenario's, de theoretische kennis waarop het duurzaamheidsbeleid is gebaseerd en de monitoring van de projecten door middel van een CO₂-monitor zijn gericht op het wegnemen van onzekerheid en het berekenen van effecten om het duurzaamheidsbeleid te kunnen plannen. Kijkend naar de theorie van Ulrich Beck kan gesteld worden dat de werkwijze vooral gericht is op het voorspelbaar en beheersbaar maken van de gemeentelijke CO₂-uitstoot en de duurzaamheidsproblematiek. Hoewel Ulrich Beck stelt dat beleidsmakers in toenemende mate geconfronteerd worden met onder meer risico's van milieu- en klimaatproblemen, tekort aan energiebronnen en armoede, lijkt dit in de interviews en geanalyseerde interviews niet naar voren te komen. De risico's die bijvoorbeeld de dreigende klimaatcrisis, het opraken van de energiebronnen en voedseltekorten met zich meebrengen lijken voor de beleidsmakers van het Kernteam op dagelijks niveau niet zichtbaar en merkbaar. Wellicht dat dit pas zichtbaar wordt als er gekeken wordt over een langere periode van bijvoorbeeld tien jaar of wanneer de beleidsmakers van het Kernteam geconfronteerd worden met incidenten.

Uitgaande van de twee modellen van beleidsafweging, te weten 'analyse en instructie' en 'variëteit en selectie', lijken de beleidsafwegingen die zijn gemaakt vooral gekenmerkt te worden door 'analyse en instructie'. Ondanks het feit dat er enige ruimte was voor diversiteit in het begin van het ontwikkelingsproces, lijken de beleidsafwegingen voornamelijk gebaseerd op grondige analyse en het vormen van consensus. De beleidsmaker hechten veel waarde aan het bieden van betrouwbare expertise en het uitzenden van één boodschap naar de burger toe. Volgens Van Gunsteren schiet juist dit model te kort als het gaat om de omgang met de toenemende onzekerheid en uitdagingen die bijvoorbeeld klimaatverandering, het opraken van de energiebronnen en de voedselcrisis met zich mee brengen. Kijkend naar de theorie van Herman van Gunsteren zou dus gesteld kunnen worden dat er onvoldoende veerkracht oftewel reflexiviteit aanwezig is bij het Kernteam om adequaat te kunnen reageren op bijvoorbeeld tegenvallende beleidsresultaten. Dit zou kunnen betekenen dat op den duur de democratische kwaliteit van het Kernteam, maar ook het college van

B&W en de gemeenteraad onder druk kan komen te staan, omdat beleidsmakers zelf en burgers het vertrouwen verliezen in de genomen besluiten.

Uit deze kwesties valt op te maken dat het Kernteam te maken heeft met een sterk bureaucratisch impuls. Het Kernteam werkt binnen een ambtelijke organisatie die door middel van regels en procedures dienstbaar moet zijn aan de gemeenteraad en de betrokken wethouder en verantwoordelijkheid dient af te leggen. Deze bureaucratische impuls verhoudt zich moeilijk met de democratische kwaliteit van het eigen bestuur. Het Kernteam zal regels, procedures en verantwoordelijkheden aan de kant moeten schuiven om los te komen van de bureaucratische organisatie. Daarbij komt dat het betrekken van opvattingen en ervaringen van burgers het democratische gehalte van het bestuur zullen verhogen, maar tegelijkertijd in de ogen van de beleidsmakers wellicht het ontwikkelingsproces te ingewikkeld en tijdrovend kunnen maken. Beleidsmakers zullen zich moeten realiseren dat de burger niet zonder de politiek kan, maar dat de beleidsmakers ook niet zonder de burger de duurzaamheidsproblematiek kunnen aanpakken. Beleidsmakers, burgers en ook experts zijn op elkaar aangewezen om echte verandering tot stand te brengen.

Eerder is al duidelijk geworden dat er een verandering gaande is. Het Kernteam is sinds eind 2011 zowel intern als extern bezig is met een proces van ontbureaucratisering. Intern uit dit proces zich voornamelijk door de verantwoordelijkheid voor de realisatie van het duurzaamheidsbeleid meer organisatiebreed neer te leggen, waardoor het makkelijker wordt voor de verschillende programma's om alternatieve projecten, activiteiten of maatregelen voor te stellen. Extern uit dit proces zich in een veranderende houding tegenover burgers en bedrijven. Het Kernteam probeert burgers en bedrijven actief te bevragen welke rol zij willen dat het Kernteam speelt, wat hun behoeftes zijn en wat het Kernteam van hun kan leren. Inmiddels is er ook een interactieve webpagina in ontwikkeling waar met behulp van panels de mogelijkheid bestaat voor burgers om beleidsvragen te stellen. Bezien vanuit de theorie van Ulrich Beck en Herman van Gunsteren is dit een goede ontwikkeling, omdat hierdoor de beheersing van de onzekerheid die de duurzaamheidsproblematiek met zich meebrengt en de consensusgericht werkwijze door het Kernteam meer losgelaten wordt en er ruimte komt voor ervaringskennis en diversiteit die uiteindelijk tot een meer reflexieve werkwijze kan leiden. Hoewel dit een lastig proces is en gepaard gaat met een intensieve zoektocht, zal uiteindelijk blijken dat dit waarschijnlijk écht nieuwe energie voor Enschede zal opleveren!

Literatuurlijst

- Agentschap nl, (n.d.). *Lokale Klimaat Agenda*. Verkregen op 25 mei, 2012, van http://www.agentschapnl.nl/sites/default/files/bijlagen/Lokale%20Klimaat%20Agenda_0.pdf
- Babbie, E. (2007). *The practice of social research*. Belmont: Thomson Wadsworth.
- Baarda, D.B., Goede de, M.P.M. & Teunissen, J. (2005). *Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Wolters-Noordhoff Uitgevers.
- Beck, U., Giddens, A & Lash, S. (1994). *Reflexive modernization. Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (1997). *Reinvention of politics. Rethinking modernity in the global social order*. Cambridge: Polity Press.
- Bouma, J. (2012, 7 april). Oplossing milieucrisis ligt bij de consument. *Trouw*, p. 1.
- Coenen, F.H.J.M. & Hoppe, T. (2010). Globale uitdagingen op lokaal niveau. *Bestuurswetenschappen*, 3, 77-92.
- Duurzaamgebouwd.nl, (z.d.). *Strategiebepaling naar een duurzaam Enschede*. Verkregen op 1 juli, 2012, van <http://www.duurzaamgebouwd.nl/projecten/20111109-strategiebepaling-naar-een-duurzaam-enschede>
- Elkington, J. (1994). Towards the sustainable corporation: win-win-win business strategies for sustainable development. *California Management Review*, 36, (2), 90-100.
- Evans, B. Joas, M., Sundback, S. & Theobald, K. (2005). *Governing Sustainable Cities*. London: Earthscan.
- Geldof, D. (2008). *Onzekerheid. Over leven in de risicomaatschappij*. Leuven/Voorburg: Acco.
- Gemeente Enschede, (2010). *Nieuwe energie voor Enschede. Versnellen en verscherpen van klimaataanpak door energie. Langetermijnvisie duurzaamheid. Geactualiseerde versie augustus 2010*.
- Gemeente Enschede, (2009). *"Blauwe nota" Duurzaamheid. Versnellen en verscherpen van klimaatbeleid in Enschede, 15 september 2009*.
- Gemeenteraadsstuk Enschede (2008, 17 november). *Motie interactieve participatie*. nr. 13555.
- Geschiedenis24.nl, (2012, 7 mei). Club van Rome voorspelt einde geschiedenis. De Kleine Aarde kan ons redden. Verkregen op 11 mei, 2012, van <http://www.geschiedenis24.nl/nieuws/2012/mei/club-van-rome-voorspelt-einde-geschiedenis.html>
- Gunsteren van, H. (2003). *Veerkracht. Rede uitgesproken bij het neerleggen van het ambt van hoogleraar politieke theorieën en rechtsfilosofie op 19 december 2003* (Oratie, Universiteit Leiden).

Gunsteren van, H. (2006). *Vertrouwen in de democratie*. Amsterdam: Van Genneep.

“Kamermeerderheid steunt CO₂-opslag Barendrecht” (2009). *Algemeen Dagblad*. Verkregen op 19 juli, 2012, van <http://www.ad.nl/ad/nl/1038/Rotterdam/article/detail/2061773/2009/11/19/Kamermeerderheid-steunt-CO2-opslag-Barendrecht.dhtml?redirected>

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, (2007). *Nieuwe energie voor het klimaat. Werkprogramma schoon en zuinig*. Den Haag.

Montpetit, E. & Rouillard, C. (2008). Culture and democratization of risk management. The widening biotechnology gap between Canada and France. *Administration & Society*, 39 (8), 907-930.

Muskee, M. (2011, 16 december). Herman Wijffels roemt lokale leiders: ‘Geen andere toekomst dan een duurzame’. *Vereniging Nederlandse Gemeenten Magazine*, 24, p. 20.

Ossewaarde, M.R.R. & Barelds, D. (2006). *Maatschappelijke organisaties. Een sociologische inleiding*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Planbureau voor de Leefomgeving, (2011a). *Signalenrapport ‘De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie’*. Den Haag, Hajer, M.

Planbureau voor de Leefomgeving, (2011b). *Nieuwe rol overheid nodig voor schone economie*. Verkregen op 7 april, 2012 van <http://www.pbl.nl/nieuws/persberichten/2011/nieuwe-rol-overheid-nodig-voor-schone-economie>

Rijksoverheid, (z.d.). Energiebeleid Nederland, CO₂-arme samenleving. Verkregen op 5 juli, 2012, van <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/energie/energiebeleid-nederland>

Schepper, S. (2012a, 28 februari). Enschede doet groen, dat scheelt! *Twentse Courant Tubantia*, p. 10-11.

Schepper, S. (2012b, 10 februari). Wattcher helpt met zuinig zijn. *Twentse Courant Tubantia*, 10-11.

Sociaal-Economische Raad, (2010). *Meer werken aan duurzame groei*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Verbeek, P.P. (2012). Wetenschapper moeten beter nadenken over zijn rol in de maatschappij. *Twente Courant Tubantia*, p. 10-11.

Voß, J., Bauknecht, D. & Kemp, R. (2006). *Reflexive governance for sustainable development*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Weel, I. (2009). ‘Climategate’ veroorzaakt ook beroering in politiek Den Haag. *Trouw*. Verkregen op 26 mei, 2012 van <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/nieuws/article/detail/1181178/2009/12/09/rsquo-Climategate-rsquo-veroorzaakt-ook-beroering-in-politiek-Den-Haag.dhtml>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*.

Bijlage 1 Interviewvragen

Het interview dat ik met u heb zal semi-gestructureerd zijn. Dat betekent dat ik u graag de gelegenheid biedt het verhaal te vertellen vanuit uw eigen optiek en ervaring. Ik heb een aantal open vragen geformuleerd die gelden als richtlijn voor het interview. Op deze wijze is er de mogelijkheid om hier en daar wat dieper op bepaalde zaken in te gaan of om verduidelijking te vragen.

De vragen zullen met name gaan over hoe u het duurzaamheidsbeleid van de gemeente Enschede zou typeren, hoe de rol en samenwerking met burgers en experts eruit ziet, hoe omgegaan wordt met kennis en opvattingen van burgers en experts in de ontwikkeling van duurzaamheidsbeleid. Ook zou het interessant zijn om uw visie op de gang van zaken te horen. Ik hoop dat u zoveel mogelijk vragen kunt beantwoorden met behulp van voorbeelden, anekdotische praktijkvoorbeelden of metaforen. Dit zal mij helpen om een goed beeld te krijgen hoe er omgegaan wordt met burgers en experts in de ontwikkeling van het Enschedese duurzaamheidsbeleid. Op deze wijze hoop ik tevens meer te weten te komen over de filosofie achter het duurzaamheidsbeleid, oftewel waarom er op deze wijze wordt gehandeld.

De volgende vragen dienden als richtlijn voor het interview:

1. Wat is uw rol binnen het Kernteam Duurzaamheid?
2. Kunt u het Kernteam Duurzaamheid omschrijven?
3. Hoe zou u het duurzaamheidsbeleid van de gemeente Enschede typeren?
4. Kunt u iets vertellen over de rol die burgers en experts spelen in de ontwikkeling van het beleid en/of het besluitvormingsproces? Kunt u voorbeelden noemen?
5. Wat is u visie op de rol die burgers en experts spelen?
6. Kunt u iets vertellen over de samenwerking tussen het Kernteam, burgers en experts bij de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid? Kunt u voorbeelden noemen?
7. Hoe wordt er omgegaan met de kennis, opvattingen en ideeën die burgers en experts tijdens de ontwikkeling van het duurzaamheidsbeleid inbrengen? Kunt u voorbeelden noemen?
8. Kunt u iets vertellen over de wijze waarop wordt bestuurd? Kunt u voorbeelden noemen?
9. Hoe wordt er aan de hand van deze kennis, opvattingen en ideeën van burgers en experts beleidsafwegingen gemaakt? Gericht op consensus en eensgezindheid of wordt er juist gebruik gemaakt van diversiteit?