

# EUR Research Information Portal

## Conceptueel Darwinisme. Replicatie van concepten in een transnationaal expertnetwerk

### Publication status and date:

Published: 01/01/2006

### Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

### Citation for the published version (APA):

Edelenbos, J., & de Jong, M. (2006). Conceptueel Darwinisme. Replicatie van concepten in een transnationaal expertnetwerk. *Bestuurswetenschappen*, 60(5), 397-414. <http://hdl.handle.net/1765/10685>

[Link to publication on the EUR Research Information Portal](#)

### Terms and Conditions of Use

Except as permitted by the applicable copyright law, you may not reproduce or make this material available to any third party without the prior written permission from the copyright holder(s). Copyright law allows the following uses of this material without prior permission:

- you may download, save and print a copy of this material for your personal use only;
- you may share the EUR portal link to this material.

In case the material is published with an open access license (e.g. a Creative Commons (CC) license), other uses may be allowed. Please check the terms and conditions of the specific license.

### Take-down policy

If you believe that this material infringes your copyright and/or any other intellectual property rights, you may request its removal by contacting us at the following email address: [openaccess.library@eur.nl](mailto:openaccess.library@eur.nl). Please provide us with all the relevant information, including the reasons why you believe any of your rights have been infringed. In case of a legitimate complaint, we will make the material inaccessible and/or remove it from the website.

# Conceptueel Darwinisme

## Multilateraal leren in een Europees kennisuitwisselingsproject

*Jurian Edelenbos en Martin de Jong*

### 1. Inleiding<sup>1</sup>

Het trekken van lessen uit beleidservaringen van andere landen, provincies of steden is een boeiende en bloeiende tak van sport geworden, met name in de politicologie, de bestuurskunde en de planologie (Westney 1987, Rose 1993, Dolowitz 1999, Jacoby 2000, Rose 2001, De Jong, Lalenis & Mamadouh 2002, De Jong 2003). Landen, provincies en steden worden vaak door internationale organisaties met elkaar vergeleken op tal van velden en deze vergeleken bestuursorganen trachten van elkaars ervaringen te leren om hun eigen beleidspraktijk te verbeteren (Radaelli 2004, Stone 2004).

Sommige van deze leerprocessen worden steviger organisatorisch aangekleed gedurende langere tijd via staande projecten. Daaraan nemen dan diverse steden, provincies of landen deel om met elkaar ervaringen uit te wisselen.

Dit artikel beoogt dergelijke processen van multilateraal leren te duiden in termen van een *evolutionair proces*, waarbij uit een gecreëerde variatie aan concepten en ideeën onder invloed van sociale interacties een proces van *conceptuele replicatie en selectie* plaatsvindt. De leerervaring die de deelnemers aan zo'n gemeenschap doorlopen is daarmee, plastisch gedefinieerd, het verschil tussen de aanvankelijk bestaande set aan concepten en ideeën bij elk van hen en de set waarmee ze na verscheidene mutaties werken aan het einde van de levensloop. Ons belangrijkste argument om voor het evolutionaire perspectief te kiezen bij het analyseren van een Europees kennisuitwisselingsproject (Pegasus genaamd, in paragraaf 3 meer informatie over dit Europese project) is dat bestaande theorieën als 'policy transfer' (Jones & Newburn, 2002; Wolman & Page, 2002; Greener, 2002) en 'knowledge diffusion and utilisation' (Weiss, 1977; Lindblom & Cohen, 1979; Huberman, 1994; Woolgar, 2000) niet gedetailleerd en van dichtbij het specifieke inhoudelijke ontwikkelingsproces bestuderen. Het evolutionaire perspectief biedt aangrijpingspunten om juist op *microniveau* de processen van kennisverspreiding en conceptontwikkeling te analyseren als een multilateraal leerproces in een sociale omgeving. Zo wordt inzichtelijk gemaakt tijdens het interactieproces welke concepten worden omarmd, genegeerd, aangevuld, tot verdere ontwikkeling gebracht en overgenomen door betrokken actoren.

Het empirisch materiaal voor dit artikel is door beide auteurs verkregen via drie soorten bronnen. In de eerste plaats is geprobeerd om via participerende observatie zicht te krijgen op de omgang tussen de deelnemers en daarmee de dimensie van de sociale interacties in kaart te brengen. We zijn als onderzoekers van dichtbij betrokken geweest bij enkele bijeenkomsten die deelnemende steden in hun eigen steden hebben georganiseerd en hebben hierin input geleverd, vooral ten aanzien wederzijdse leerprocessen tussen vertegenwoordigers van de Europese steden. Daarnaast heeft een van de onderzoekers zitting genomen in de redactiegroep die het eindrapport moest opstellen. De desbetreffende onderzoeker heeft geen hoofdrol gespeeld in het schrijven van het eindrapport, maar heeft een adviserende rol in het opstellen van het eindrapport vervuld. In zekere mate onderzoeken de onderzoekers zichzelf, hetgeen vaker voorkomt bij participerende observatie en actieonderzoek (Greenwood & Levin, 1998; Elden & Levin, 1991). In de tweede plaats is het complete bronnenmateriaal, dat in het kader van het project werd gerealiseerd (alle tussenversies en de eindversie van het eindrapport van het project, workshoprapporten voor elke deelnemende stad en twee nieuwsbrieven) gedetailleerd bestudeerd om de verschuivingen in het gebruik van dominante terminologie te detecteren en zo de dimensie van de conceptuele replicaties in te vullen. In de

laatste plaats zijn interviews met sleutelfiguren na afloop van het project gehouden om enkele lacunes in te vullen en de beelden die de auteurs hadden van gebeurtenissen op juistheid te controleren.

De structuur van dit artikel is als volgt. In paragraaf 2 wordt de evolutietheorie zoals deze is ontwikkeld ten behoeve van de politicologie, bestuurskunde/bedrijfskunde en planologie (*administrative sciences*) op hoofdlijnen neergezet. Dit mondt uit in het interpretatieschema zoals de auteurs dat in het verdere verloop van dit artikel zullen toepassen. Vervolgens wordt in paragraaf 3 het zogenaamde Pegasus-project geïntroduceerd en worden de sociale interactieprocessen op hoofdlijnen beschreven. Dit project, dat liep van 2002 tot 2004 en waaraan zeven Europese steden hebben deelgenomen, beoogde de Rotterdamse ervaringen rond integrale gebiedsontwikkeling over te dragen aan zes andere Europese steden (Sevilla, Malmö, Oslo, Wenen, Birmingham en Genua), waarbij workshops werden georganiseerd 'thuis' bij elk van deelnemers. Hoe opereerden de diverse deelnemers binnen het project en hoe verliep de onderlinge samenwerking? Die vraag staat centraal in paragraaf 4, welke zich richt op de sociale interacties in het project en op welke manier deze van invloed waren op conceptuele replicatie. De paragrafen 5 en 6 behandelen ieder juist de mechanismen van conceptuele replicatie en selectie, zoals deze tot uitdrukking komen in het taalgebruik en het begrippenkader in de rapporten van het project. Hoe veranderden de concepten in de loop van de tijd en welk arsenaal aan concepten bleef aan het einde van 2004 over? Paragraaf 5 gebruikt hierbij de evolutie (van de diverse versies) van de teksten voor het Pegasus-eindrappport in de loop van de tijd als indicator, paragraaf 6 kijkt naar welke inzichten de diverse deelnemers hebben overgenomen in de workshoprapporten voor de eigen stad. In beide gevallen wordt de evolutie van de dominante concepten verklaard uit de sociale interactieprocessen.

In de afsluitende paragraaf 7 worden ten slotte conclusies getrokken met betrekking tot de meerwaarde die het focussen op conceptuele replicatie en selectie heeft voor het verkrijgen van een rijker beeld. Daarin wordt duidelijk dat een project dat aanvankelijk was opgezet om Rotterdamse oplossingen over te dragen op andere partners geleidelijk aan veranderde in een meerzijdige uitwisseling van ervaringen over duurzame stadsontwikkeling.

## **2. Sociale en conceptuele verandering volgens het evolutionaire schema**

Diverse toonaangevende auteurs zijn in het verleden geboeid geraakt door processen van sociale en conceptuele verandering en bij de verklaring ervan ter rade gegaan bij het werk van Charles Darwin. Onder hen waren biologen als Richard Dawkins (1976, 1982), die hun aandachtsgebied tijdelijk uitbreidden naar niet-biologische onderwerpen. Er waren cognitief psychologen bij zoals Donald Campbell (1987) die de blindheid bij het creëren van variatie in innovatie- en leerprocessen aankaartten, en wetenschapsfilosofen zoals Stephen Toulmin (1972), David Hull (1988), Daniel Dennett (1993, 1995) en Harry Plotkin (1994). Hoewel ze soms niet of maar gedeeltelijk van elkaars oeuvre op de hoogte waren tijdens het schrijven van het eigen werk, zijn er opmerkelijke overeenkomsten in de wijze waarop ze naar sociale en conceptuele evolutie kijken: bij dit procesverloop kunnen steeds twee min of meer onafhankelijke dimensies worden onderscheiden.

Er is in de eerste plaats een steeds relatief goed waarneembare wereld van *sociale interacties*, van coöperatie en competitie tussen individuele spelers of actoren, zoals organismen, mensen, organisaties of landen. Het aggregatieniveau hangt af van het niveau van de analyse die men uitvoert; bij CoPs zal dit zich op het niveau van individuen en soms organisaties afspelen, maar in geopolitieke verhoudingen zal het gaan om landen of zelfs groepen van landen. 'Actoren' op elk niveau zijn steeds uit op lijfs- en machtsbehoud, winstbejag of zelfs vergroting van de eigen invloedssfeer, maar worden daarnaast ook door een zekere

inhoudelijke nieuwsgierigheid en behoefte aan erkenning geprikkeld. Ze laten bij de vervulling van bovenstaande wensen een gevarieerd patroon van coöperatieve en competitieve gedragingen zien (Brandenburger & Nalebuff, 1996; Teisman, 2001). Vrijwel altijd is er sprake van een sociaal netwerk waarin ze opereren, waarbij sommigen zich wat centraler in het web van interacties bevinden dan anderen en elk van hen in de loop van de tijd een zekere reputatie opbouwt (Koppenjan & Klijn, 2004). Gedeeltelijk is het gedrag van actoren gereguleerd via geleidelijk gegroeide sociale instituties, maar er blijven steeds wel vrijheidsgraden over bij het maken van individuele keuzes. De spelers of actoren nemen gedurende de interacties informatie op vanuit hun fysieke en sociale omgeving. Dit houdt in dat ze bewust en onbewust kennis nemen van elkaars ideeën, die omarmen of ter discussie stellen en uiteindelijk mogelijk samenvoegen tot combinaties en syntheses. Bij de dimensie van de sociale interacties gaat het in essentie steeds om hetzelfde, te weten van zichzelf bewuste eenheden die informatie opnemen en op basis daarvan handelen. In Communities of Practices zijn het uiteraard steeds de mensen die in deze gemeenschappen meedraaien, meedenken en meehandelen, of eventueel de organisaties die ze vertegenwoordigen. Ze wisselen kennis, ideeën en informatie uit en doen daar elk het hunne mee, afhankelijk van hun wensen en behoeften. In vergelijking met andere sociale netwerken zijn CoPs relatief coöperatief van karakter, omdat de deelnemers in principe niet met elkaar strijden om schaarse middelen, maar van elkaar willen leren (Wenger, 1998).

Loodrecht op die interactieve dimensie staat echter een andere dimensie, die van de *conceptuele replicaties*. Die is minder zichtbaar omdat het gaat om het doorgeven van brokjes kennis, ideeën en informatie, ook wel ‘memen’ genoemd, van het ene menselijke brein naar het andere. Deze dimensie is voor sociale en conceptuele evolutie van minstens even groot gewicht, omdat zij betrekking heeft op de doorgave en ontwikkeling van concepten in de loop van de tijd. Deze brokjes of sliertjes informatie kunnen zich echter niet zelfstandig voortplanten; ze hebben daar gastheren voor nodig, dat wil zeggen actoren met een brein waarop kan worden ‘geparasiteerd’. Tijdens interactie en meninguitwisseling springen de brokjes informatie van de ene naar de andere gastheer en voor elk van de gastheren wordt daarmee de variatie aan ‘gekende concepten’ vergroot en treden er mutaties op bestaande concepten. Door de betrokkenen wordt dit over het algemeen ervaren als ‘voortschrijdend inzicht’ of ‘leren’. Actoren nemen nieuwe concepten op en muteren bestaande concepten om de nieuw verworven inzichten te kunnen incorporeren (De Jong en Van der Voort, 2004). Gedurende het verloop van de interacties vindt een soort selectieproces plaats tussen de diverse concepten die gebezigd worden in het interactieproces. Sommige worden aanzienlijk vaker gerepliceerd naar breinen (‘levend geheugen’) en komen vaker in officiële verslagen en werkdocumenten (‘extern geheugen’) terecht. Andere raken van lieverlee juist in onbruik, omdat ze in de vergetelheid raken, minder populair of aantrekkelijk worden of niet langer adequaat worden geacht voor de situatie waarin ze dienen te worden toegepast. Deze aantrekkingskracht en bruikbaarheid wordt gedeeltelijk bepaald door de concepten zelf en de praktijken waarin ze (zullen) worden toegepast en gedeeltelijk door de eigenschappen van de actoren die ze propageren. De kans dat concepten afkomstig van actoren met groter gewicht, grotere zichtbaarheid en een betere reputatie worden overgenomen is gemiddeld groter dan bij anderen. Ook belangrijk is de mate waarin percepties van actoren van elkaar verschillen. Indien wereldbeelden, beleidsparadigma’s of -geloofsystemen grote verschillen tonen, ligt het minder voor de hand dat mensen concepten van elkaar klakkeloos van elkaar zullen overnemen (Hall 1993, Sabatier 1996). Daarnaast is de presentatie van het concept van belang. Wordt een concept fraai en op overtuigende wijze gepresenteerd, dan zal er eerder een wervende werking van uitgaan en zullen actoren eerder geneigd zijn er iets mee te doen. Het komt vaak voor dat tijdens de aanvang van het interactieproces van een Community of Practice bepaalde begrippen uitermate populair of zelfs toonaangevend zijn of bepaalde

beleidsparadigma's voor vast worden aangenomen, terwijl geleidelijk aan bepaalde kernbegrippen erin worden vervangen door andere, omdat een groeiend aantal deelnemers de nieuwe begrippen passender vinden. In dergelijke gevallen hebben de processen van *conceptuele replicatie* verstrekkende gevolgen.

Omstreden in de evolutionaire literatuur is nu het antwoord op de vraag of de actoren de replicatie en selectie van concepten sturen en voor zichzelf bewuste keuzes daarin maken of dat concepten uit zijn op zelfvermeerdering en in wezen gebruik maken van de diensten van actoren als 'hulpeloze vehikels' om hun eigen vermenigvuldiging zeker te stellen. De auteurs hier zijn van mening, dat er van beide iets plaatsvindt. Actoren sturen over het algemeen meer de conceptvorming dan andersom wanneer ze voortdurend *bewust nadenken* over de brokken kennis, ideeën en informatie die ze omarmen. De eerlijkheid gebiedt echter te zeggen dat wanneer deelnemers aan een project gevraagd wordt met welke concepten het interactieproces is begonnen en met welke het is geëindigd en waarom, velen toch het antwoord schuldig zullen blijven. Dat maakt leren niet minder belangwekkend of wenselijk, maar waarom de conceptuele evolutie vooruitgang zou moeten worden genoemd is niet altijd even duidelijk. Aan de andere kant kan ook beweerd worden dat daar waar actoren aan het einde uit elkaar gaan en het gevoel hebben bruikbare terminologieën en voorbeelden van beleidspraktijken naar huis mee te nemen, dat de fitte concepten aan het einde die blijken te zijn geweest waaraan partijen kennelijk behoefte hebben.

Het ultieme antwoord op de vraag of actoren of concepten prevaleren is daarmee dus niet gegeven; het is juist de intersectie van interactieprocessen waarin concepten worden uitgewisseld en replicatieprocessen waarbij concepten zich verplaatsen van gastheer tot gastheer, die sociale en conceptuele evolutie samen kunnen verklaren. Fitte concepten zullen die concepten blijken te zijn die in de loop van de tijd aantrekkelijk zijn gebleken bij de meeste of de meest toonaangevende actoren in het interactieproces ('levend geheugen'). Deze komen veelal in de officiële documenten terecht die de weerslag vormen van de resultaten van het interactieproces en zullen door deelnemers aan het project en buitenstaanders nog het vaakst zullen worden geraadpleegd ('extern geheugen').

### **3. Kenmerken van het Pegasus-project**

Het in dit artikel centraal staande empirische illustratiemateriaal, het Pegasus-project, heeft een levensduur van bijna 2 jaar gekend waarin experts uit diverse Europese steden regelmatig bij elkaar kwamen. Het kan daarom uitstekend worden beschouwd als een Community of Practice (CoP) in de zin van Wenger (1998, 2002) met de bijbehorende sociale interactieprocessen. Communities of Practice ontwikkelen zich rondom drie aspecten, namelijk (1) een domein, (2) een gemeenschap en (3) een praktijk (Bood en Coenders, 2004). Een CoP werkt alleen als de deelnemers een gemeenschappelijk domein, bijvoorbeeld overeenkomstige vragen, problemen en interesses hebben. Een welomlijnd domein zorgt voor herkenbaarheid voor buitenstaanders, maar zorgt ook voor groepsbinding binnen de CoP. Daarnaast is een CoP een gemeenschap en moet deze meer zijn dan een verzameling individuen die sporadisch bij elkaar komen. De onderlinge relaties zijn hecht en de interacties frequent en open. De CoP moet een veilige haven zijn waarin eigen meningen kunnen worden ingebracht, maar ook kunnen worden herzien. Er ontstaat een groep met een eigen identiteit, met eigen regels, eigen omgangsvormen en een eigen taal (Wenger, 1998). Ze leren van elkaars ervaringen en bouwen gaandeweg een gezamenlijk referentiekader op die het mogelijk maakt een sneller leertraject door te maken (Fisher & Forester 1993, Healey 1995). Deelnemers wordt gaandeweg duidelijk dat ultieme oplossingen niet bestaan, kwaliteit multi-dimensionaal is en de diverse partijen vaak op verschillende aspecten en dimensies van beleid goed scoren. Tenslotte is er het aspect 'praktijk'. Interactie in de CoP is er primair op gericht verbeteringen of vernieuwingen in een bepaalde professionele praktijk aan te brengen.

Deelnemers moeten ook individueel zelf verbonden zijn met die praktijk. Dit betekent eveneens dat deelnemers persoonsgebonden praktijkkennis bezitten die vaak impliciet is en sterk genesteld is in handelingsrepertoires.

#### *Domein van het Pegasus-project*

Het project 'Pegasus' is twee jaar geleden gestart vanuit de Europese netwerkorganisatie Eurocities (een samenwerkingsverband tussen ongeveer 100 grote Europese steden) en gefinancierd door de Europese Commissie. Pegasus, één van de projecten die onder verantwoordelijkheid van Eurocities worden uitgevoerd, staat voor 'Planning, Environment, Governance And SUstainability'. Het Pegasus-project had als doel de toepasbaarheid te onderzoeken van de zogenaamde ROM-aanpak (zie onder) en meer specifiek de Rijnmondse invulling daarvan, in andere Europese steden. Naast Rotterdam zijn de andere deelnemende steden Sevilla, Malmö, Wenen, Oslo, Birmingham en Genua.

Centraal in het project stond de ROM-aanpak, ('Ruimtelijke Ordening en Milieu'). In 1988 introduceerde het ministerie van VROM een experiment voor 10 gebieden in Nederland met complexe problemen op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu. Het gaat om een gebiedsgerichte benadering, waarbij ruimtelijke ordening en milieubeleid op regionale schaal worden geïntegreerd, idealiter leidend tot verhoging van de kwaliteit bij de inrichting van de desbetreffende gebieden. De ROM-aanpak is een mix van instrumenten op het terrein van planning, *governance* en communicatie met de volgende karakteristieken:

- De aanpak van meervoudige en samenhangende problemen in specifieke geografische gebieden.
- Het betrekken van alle relevante actoren; overheidsorganisaties, NGO's, private organisaties en burgers bij het proces.
- Het realiseren van win-win oplossingen, waarbij alle stakeholders het gevoel hebben dat ze baat hebben bij de gevonden oplossing.
- Het realiseren van integratie van verschillende beleidsgebieden, zoals milieu, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer.
- Gericht zijn op uitvoering van beleid ("getting things done"), niet alleen op de vorming van beleid.
- Het ontwikkelen van een gezamenlijke lange termijnvisie voor de ontwikkeling van het specifieke geografische gebied.
- Het werken volgens een gestructureerde projectmatige aanpak om problemen te tackelen.

Het project Pegasus is met name gericht op de vraag in hoeverre andere Europese steden kunnen leren van deze aanpak? Leidt dit tot een serie *good practices* die behulpzaam kunnen zijn bij het organiseren van complexe ruimtelijke processen?

#### *Gemeenschap van het Pegasus-project*

Om bovenstaand doel te realiseren is een aantal sessies belegd waarin iedere keer een Europese stad gastheer was. Iedere keer waren vertegenwoordigers van de andere steden aanwezig om kennis uit te wisselen over een specifiek stedelijk gebied dat de 'gaststad' inbracht als casus voor de bijeenkomst. De volgende bijeenkomsten in chronologische volgorde werden gehouden in het kader van Pegasus:

- startbijeenkomst 26 - 27 september 2002 in Rotterdam: op deze bijeenkomst werd ingegaan op de achtergronden en het ontstaan van de ROM-aanpak;
- eerste workshop in Sevilla, 13 – 14 maart 2003;
- tweede workshop in Malmö, 10 – 11 april 2003;
- derde workshop in Wenen, 22 – 24 juni 2003;

- vierde workshop in Oslo, 18 – 19 september 2003;
- vijfde workshop in Birmingham, 21 – 22 oktober 2003;
- zesde workshop in Genua, 19 – 21 april 2004;
- afsluitende conferentie in Birmingham, 29 – 30 oktober 2004.

Bij elk van deze workshops was het eerste gedeelte van het programma gereserveerd voor lezingen van vertegenwoordigers van de gaststad over beleidsprogramma's en activiteiten die daar plaatsvonden in het kader van duurzame stadsontwikkeling en gebiedsgericht beleid, kortom wat zij zagen als het lokale en regionale equivalent van ROM. Deze werden gevolgd door discussies over de merites ervan door de gasten. Daarnaast waren er steeds excursies en rondleidingen door de stad georganiseerd om de effecten van gevoerd beleid op locatie te kunnen etaleren en de bezoekers een gevoel te geven voor de praktijk van beleid. In het tweede gedeelte van de workshop was er steeds tijd gereserveerd voor praktische zaken rond het Pegasus-project en voor het trekken van generieke lessen voor alle deelnemers uit de stad die zojuist was bestudeerd.

Niet alle deelnemers aan het project namen op dezelfde wijze en met dezelfde intensiteit deel aan de bijeenkomst. In de literatuur over CoP wordt onderscheid gemaakt in drie maten van participatie (Bood en Coenders, 2004):

1. *Kerngroep*: vaak 10-15 procent van de deelnemers die actief deelneemt aan discussies, ontwerpen en andere activiteiten en voor de beweging in de CoP zorgt. De kerngroep van Pegasus bestond uit vijf mensen, van wie de (Spaanse) projectleider vanuit Eurocities en de (Nederlandse) co-projectleider vanuit ROM-Rijnmond het meest actief en betrokken waren. Deze beide projectleiders verzorgden de organisatorische, logistieke en financiële supervisie van het project en stuurden daarnaast de inhoud van de eindrapportage aan. De kerngroep heeft een belangrijke katalyserende rol gespeeld in het project Pegasus. Zonder hun inzet was de CoP allang uit elkaar gevallen, hetgeen iets zegt over de betrekkelijkheid van de hechtheid.
2. *Adopters*: een actieve groep van reguliere deelnemers aan verschillende activiteiten, en ruwweg 70% van de omvang van de CoP uitmaken. Deze groep bestond uit vertegenwoordigers van elk van de vertegenwoordigde steden. Zij hadden de expliciete taak vanuit zowel voor de stad die ze vertegenwoordigden als voor het Pegasus-project zelf rapportages over hun eigen workshop te schrijven en de leerervaringen over ROM daarin te kapitaliseren. De 'adopters' bij Pegasus toonden door hun structurele participatie redelijk veel commitment en in totaal bestond deze groep uit ongeveer 17 personen.<sup>2</sup>
3. *Lurkers (periferie)*: mensen die nauwelijks participeren, maar kijken wat er voor hen te halen valt en ongeveer 15 a 20 procent van het totaal bedragen. De groep 'lurkers' bestond voornamelijk uit deelnemers van de steden aan de eigen workshop en mensen die bijvoorbeeld slechts een maal ertoe kwamen een buitenlandse workshop te bezoeken. Daarnaast kende deze groep mensen die uit waren op hapsnap vergaren van informatie, kennis en praktische tips (shop-mentaliteit) voor de aanpak van stedelijke duurzaamheid op eigen bodem te verbeteren. Zij waren veel minder geïnteresseerd in het ontwikkelen van een gemeenschappelijk kader.

#### **4. Sociale interacties in het Pegasus-project**

De startbijeenkomst op 26 en 27 september 2002 in Rotterdam was bedoeld als een eerste kennismaking tussen vertegenwoordigers van de zes betrokken Europese steden. Via presentaties gegeven over de ROM-aanpak ontstond bij de deelnemers een eerste beeld waar het om ging. Daarbij werd ingegaan op de achtergronden, ontstaansgeschiedenis en

hoofdpunten van ROM, en vooral de Rijnmond-variant daarvan. Daarnaast was er aandacht voor de specifieke institutionele setting van Nederland, namelijk dat de Nederlandse besluitvormingscultuur er een is van schikken en plooiën en van (polder)overleg. De tweedaagse conferentie was voornamelijk gericht op groepsvorming, het aanleren van de ROM-taal en het ontwikkelen van een gezamenlijke focus om stedelijke vraagstukken te benaderen. Ook was de conferentie bedoeld om praktische vervolgspraken te maken, wanneer welke Europese stad zich als gaststad voor de lokale CoP-bijeenkomsten zou optreden en hoe de programma's van dergelijke bijeenkomsten er globaal dienden uit te zien. De eerste twee daaropvolgende workshops in Sevilla en Malmö werden try-outs. Deze workshops waren duidelijk minder gestructureerd en voorbereid rond de ROM-aanpak. Er was heel weinig ruimte voor discussie over de overeenkomsten en verschillen met de ROM-aanpak. Er werd veel ruimte ingeruimd voor presentaties van professionals en adviseurs, bestuurders en externe belanghebbenden om informatie te verschaffen over de lokale stedelijke situatie. Maar omdat de ervaringen en boodschappen sterk locatiegebonden waren kregen de verspreiders van de ROM-boodschap weinig zendtijd en vond er weinig conceptuele replicatie plaats. Ook waren de sociale interactiepatronen van de deelnemers nog tentatief. Deze 'aftastfase' van deze twee workshops stemt overeen met ervaringen in de literatuur over andere CoP's (Bood & Coenders, 2004). Uit evaluaties binnen de kerngroep over de eerste twee bijeenkomsten kwam voort dat deze bijeenkomsten te vrijblijvend en te ongericht waren geweest. Daarom werd besloten meer aandacht te besteden aan de specifieke principes van de ROM-aanpak en meer aan te sturen op reflectie van de procesaanpak en verbinding van de stedelijke problematiek van elk van de steden aan de ROM-aanpak. De kerngroep eiste een dominantere rol op bij de bepaling van de agenda van de resterende lokale workshops wat bij de eerst volgende lokale organisator, Wenen, een kleine schok teweegbracht. Op de agenda kwam nadrukkelijker de ROM-aanpak te staan door middel van presentaties over die aanpak. Daarnaast werd aan het eind van de workshop tijd ingeruimd voor reflectie van de gekozen aanpak per stad op de ROM-aanpak via een plenaire discussie onder de deelnemers. Dit was het moment waarop de sociale constellatie zodanig werd veranderd dat de ervaringen uit de kerngroep hun centrale posities innamen en via aanpassing van de agenda's gelegenheid creëerden voor replicatie van hun ROM-concepten. Deze interventie leidde ertoe dat de workshop in Wenen en de daarna resterende lokale workshops meer gestructureerd verliepen. Nog steeds was er veel ruimte voor presentaties over en excursies naar de stedelijke gebieden, maar dit werd meer toegespitst op elementen van de ROM-aanpak. De interacties tussen actoren verliepen ondertussen minder gedwongen; mensen begonnen elkaar beter te kennen, onderlinge discussies verliepen spontaner en ze werden steeds meer inhoudelijk gericht op duurzame stedelijke ontwikkeling en het organiseren van samenwerkingsprocessen. Met de ontwikkeling van het sociale weefsel in de groep werd de sociale interactie levendiger en bespreking van de inhoud en betekenis van de ROM-concepten voor de eigen praktijk productiever. Tegelijkertijd nam de mate van vrijwilligheid af en afwezigheid van betrokken personen werd sneller opgemerkt. Professionele voorbereiding en voorspoedig verloop van de workshops door de gaststeden werd voor hen een erezaak. Ook na afloop werd door de gaststeden meer energie gestoken in het tijdig afleveren van een hoogwaardig workshoprapport van de gaststad. De mate van commitment aan de CoP neemt steeds meer toe naarmate de groep vaker bij elkaar is geweest en ervaringen over en weer zijn uitgewisseld. De groepscohesie bij Pegasus werd versterkt, doordat de deelnemers nu minimaal twee dagen achtereen confereerden. Volgens de literatuur over CoPs wordt de groep in latere fases hechter en treedt er een gemeenschappelijke kennisassimilatie op (Wenger, 2002). Daarvan is ook hier sprake. Tegelijkertijd dolven de deelnemers in het arsenaal aan ervaringen in hun eigen steden, hetgeen hen in staat stelde de



exclusief Rotterdamse interpretaties van ROM te relativiseren en eigen boodschappen uit te dragen en toe te voegen aan de collectie interpretaties van ROM.

In dit *multilaterale leerproces* maakte het oorspronkelijke idee dat vertegenwoordigers van zes Europese steden zouden kunnen leren van de ROM-aanpak (eenzijdig leren) plaats voor een wederzijds leerproces waarin meer ruimte ontstond om steden van elkaars benaderingen en ervaringen te laten leren. Workshopleden probeerden steeds meer mee te denken met het specifieke project dat centraal stond in de lokale workshop. Aan het eind van de bijeenkomst werd hiervoor speciaal ruimte voor gecreëerd. De sociale interacties in de CoP waren aanvankelijk gericht geweest op het meegeven van de ROM-aanpak om lokale stedelijke problematieken op te lossen, maar dat gaststeden daadwerkelijk iets zouden gaan doen met 'nieuwe' concepten uit de ROM-aanpak in hun eigen praktijk bleek te hoog gegrepen. De deelnemers hielden toch ieder hun eigen behoeften en belangen en toetsten de kennis die werd uitgewisseld in de bijeenkomsten op de passendheid in de eigen praktische en institutionele context en pasten de interpretaties van de ROM-concepten daardoor aan. De concepten uit de ROM-aanpak bleven, mede door toedoen van de kerngroep wel leidend voor het verloop van de groepsprocessen, maar het ging er steeds minder om of de ROM-aanpak toepasbaar was in andere Europese stedelijke situaties en steeds meer om de vraag of via de groep, die zich wel van ROM-achtige terminologie bediende, kennis kon worden gegenereerd die van toepassing kon zijn voor de gaststad van dat moment.

## **5. Conceptuele replicaties in het Pegasus-project (1): Het eindrapport**

In de loop van de twee jaar dat de CoP operationeel was zijn diverse producten opgeleverd, waarvan het onder verantwoording van Eurocities uitgebrachte eindrapport veruit het belangrijkste is. Dit staat vol wenken en voorbeelden op het terrein van geïntegreerd gebiedsgericht beleid en de hoofdtekst ervoor is geschreven door de diverse mensen uit de kerngroep. De voorbeelden, die in boxen door de tekst zijn verwerkt, werden aangeleverd vanuit de deelnemende steden en door het kernteam zonnodig geredigeerd.

Naast de eindrapportage heeft elk van de steden voorafgaande in de workshop in die stad een startnotitie geschreven, waarin de problematiek en aanpak in die stad werden geïntroduceerd. Deze werd na afloop van de workshop gevolgd door een eindrapport over die stad, waarin opmerkingen en leerervaringen uit de workshop zelf waren verwerkt. Hierover meer in de volgende paragraaf. In deze paragraaf wordt de evolutie van het gedachtegoed en taalgebruik in het eindrapport onderzocht door in te gaan op betekenisvolle passages uit de diverse tussenversies en de eindversie van het eindrapport te destilleren. In paragraaf 5 wordt bekeken in hoeverre de deelnemende steden blijken te geven van conceptuele leerervaringen in hun workshoprapporten.

### *Conceptuele evolutie van het 'final report'*

De ontwikkeling in de inhoud en vorm van het *final report* in zijn verschillende versies werpt licht op de vraag wat de betekenis van de ROM-terminologie en andere binnenkomende concepten gaandeweg is geweest. Van het eindrapport hebben achtereenvolgens de edities 1.0, 1.1, 1.2.1.3, 1.4, 1.5, 1.6 en 1.7 bestaan, en na afloop van de workshop in Genua, toen de kernleden voelden dat de tijd naderde om dat eindrapport nu echt te finaliseren, ontstonden nog 2.0, 2.1, 2.2, de 'draft' en het echte 'final report', dat uiteindelijk in november 2004 verscheen.

Het rapport (alle versies daarvan) is door verrassend weinig mensen geschreven. Het waren slechts de kernteamleden die vrijwel het gehele rapport tot stand hebben gebracht. Het grootste deel van het werk is gedaan door de Nederlandse co-projectleider afkomstig van ROM-Rijnmond en de adviseur van het Vlaamse Ministerie van Leefmilieu en Infrastructuur, die elk vele hoofdstukken voor hun rekening namen en elkaar ook regelmatig corrigeerden.

Twee academici uit Rotterdam en Delft schreven korte secties over de betekenis van de ROM-aanpak binnen de Nederlandse bestuurscultuur en de kunst van het trekken van lessen uit ervaringen in andere steden en de Spaanse projectleider verzorgde kwaliteitsbewaking en commentaren op de diverse tussenversies. De meeste anderen schreven niet mee, maar gaven hooguit een enkele keer bemerkingen op al bestaande teksten. Interessant genoeg kreeg de kerngroep de vertegenwoordigers van de steden dus niet zover dat ze ook teksten gingen aanleveren, hoewel dat wel de bedoeling was geweest. Wel hebben ze uiteindelijk teksten met concrete voorbeelden en ervaringen aangeleverd om boodschappen in de hoofdtekst te illustreren, maar het kostte eveneens veel energie hen zover te krijgen. De initiële intentie om een ROM-receptenboek voor de andere steden te schrijven vervloog, werd halverwege omgezet in een of enkele *good practices in area-based planning* vanuit de verschillende steden per hoofdstuk. Uiteindelijk bleek ook dit niet haalbaar omdat te weinig materiaal binnenkwam en sommige voorbeelden in feite *bad practices* betroffen. Uiteindelijk bleven er een *example* per hoofdstuk over.

Hoewel de gedachtevorming natuurlijk al was begonnen in de eerste workshop, is het proces van schrijven van het eindrapport pas begonnen na de bijeenkomst in Wenen. Tot dan was min of meer vruchteloos gepoogd het Rotterdamse recept 'in te voeren' voor Sevilla en Malmö. Deze eenzijdige verhouding tussen voorbeeldstad Rotterdam en de lerende steden kenmerkt de eerste versies van het eindrapport

“About the planning context, ROM's road map to the future of the area is simply the best possible plan.” (versie 1.3: 5)

verdwijnt geleidelijk aan en maakt plaats voor meer neutrale bewoordingen die blijk geven van de erkenning dat ook andere steden ervaring blijken te hebben met integrale gebiedsplanning die niet de naam ROM draagt. De wijziging van de titel wijst op dezelfde evolutie. In versie 1.3 heet deze “*ROM: the way to sustainable cities: Suggestions in dealing with complex urban issues; Area specific integrated planning as a new participatory way of governance*”. In het eindrapport is dat geworden: “*The Pegasus Files; A practical guide to integrated area-based urban planning*”. De Rotterdamse co-projectleider, tot de conclusie gekomen dat de precieze invulling van ROM-Rijnmond noch paste op andere steden noch door hen werd gewenst, stelde in Wenen een meer procesmatige terminologie voor in 14 punten (“*Area, Background, Trends, Actors, Interests, Vision, Strategy, Agreement, Integrated Approach, Program, Monitoring and Evaluation, Initiator, Process Design and Program Organization*”) die de basis werd voor de opzet van het eindrapport en grotendeels ongeschonden de finale versie van het eindrapport haalde. Dat deze inzet niet op slag en stoot werd aanvaard, bleek bijvoorbeeld toen de Weense delegatie te kennen gaf de benadering bruikbaar, maar wel wat *managerial* te vinden en de punten ‘*Citizen Participation*’ en ‘*Political/Ideological Choices*’ te missen. Voor de vertegenwoordigers uit Genua en Sevilla bleken de inzichten erachter echter nog relatief nieuw en zeer interessant.

Een andere interessante ontwikkeling in de loop van de versies was de geleidelijke groei van de doe-gerichte *no nonsense* taal. Vanaf versie 1.0 tot aan versie 1.7 stond bijvoorbeeld nog te lezen:

“Cities are the cradle of human culture and development. In cities all factors needed for both production and progress come together, in high concentrations and great quantities: raw materials, capital goods, physical labour and brainpower, entrepreneurial skills. Unfortunately this concentration of people, activities and goods does not only lead to progress. It also leads to counterproductive infighting over space and other resources, and the production of negative side effects like pollution and waste. Technological developments often provide solutions to these problems: sewage systems and water treatment plants, catalysers on cars, dust filters on chimney-stacks, space saving high-rise buildings and subways.” (versie 1.7: 4)

maar in de laatste versies blijken deze en vergelijkbare passages te zijn gesneuveld, terwijl de dominante toon in het eindrapport meer de volgende vorm heeft:

“Trust is a major part of a sound process like the one we are describing. In an integrated policy approach many boundaries need to be crossed. This only works when parties feel safe with all these ‘trespassers’; safe too when out themselves in foreign or even enemy territory. Would you dare openly your own knowledge, your own interests, with others, when there is no mutual trust? Our experience has taught us that **building a trustful relationship** is a crucial element that will help us overcome old fashioned bargaining and classic power play styles and in so doing open new doors to find solutions where traditional policy-making didn’t deliver integrated and satisfactory solutions.” (versie draft: 14)

‘Thus very complex aspect of PEGASUS needs an approach that in essence is simple: think laterally, communicate freely and act practically.’ (eindrapport, p.8)

Het bovenstaande citaat, dat is opgesteld na de workshop in Genua en daarom tot de laatste fase kan worden gerekend, maakt tegelijkertijd een paar dingen duidelijk. Naast de door velen gewenste overgang van solide, bijna wetenschappelijke taal in pragmatische wenken in een soms ‘just do it!’-achtige stijl, valt op dat het gegroeide gemeenschapsgevoel zich hier verraadt in een expliciete ‘wij’-instructie. De gegroeide harmonie in de sociale interacties heeft zich hier ook conceptueel vertaald. Ook is het opvallend dat, waar in het vroege leven van het project soms op nauwelijks verholen wijze *Realpolitik* en blote machtsverhoudingen werden beschreven en als realiteit geaccepteerd, in de latere fases ‘vertrouwen’ en ‘jezelf bloot geven door open niet-strategische communicatie’ sterker naar voren komen. Tenslotte is vanaf Genua gekozen voor grote aandacht voor presentatie en lay-out van het document. Belangrijke woorden worden in een groter lettertype weergegeven. Dat laatste punt werd ook zichtbaar doordat de 14 aandachtspunten, vanaf versie 1.7 omgevormd in 15 omdat Program en Process Design in lijn met de geleidelijke ‘verzachting’, zijn verdwenen en vervangen door ‘Action Program’, ‘Mind the Process’ en ‘Communicate’. Ook zijn deze 15 punten opgedeeld in ‘How’-vragen, ‘Who’-vragen en ‘Steps’. De hoe-vragen kregen het hartjessymbool (‘taking it to heart’), de wie-kwesties een handjessymbool (‘actors raising their hands’) en de ‘Steps’ werden weergegeven in voetsporen. Een van de kernteamleden wilde zelfs zover gaan te rapporteren in de vorm van een videofilm, maar dit idee heeft het uiteindelijk niet gehaald. De deelnemers en vooral het kernteam zetten hoe dan ook alle kaarten op aantrekkelijke weergave om verspreiding van het gedachtegoed aan hen die niet van de groep deel hadden uitgemaakt, veilig te stellen.

Veel onderdelen van deze trend richting popularisering werden door de Spaanse projectleider en zijn bovengeschatte binnen Eurocities, die niet binnen het CoP had geopereerd, gedeeld. De inhoud en boodschap van het draft report was in orde, maar beide detecteerden wel erg een *clubby atmosphere* en een taalgebruik dat duidelijk te veel overhelde richting Angelsaksische directheid en doenerigheid.<sup>3</sup> Ze gingen zelf beiden in het laatste stadium voor publicatie nog eens integraal door de tekst om een professionaliseringsslag te maken en het document in gereedheid te brengen voor een Europees lezerspubliek. De inschatting was dat zeker Midden- en Zuid-Europese lezers zich niet zouden kunnen verenigen met de dominante sfeer van ‘keep things simple’ en ‘just do it’. Ook de ‘fancy lay-out’ werd in de eindversie teruggebracht tot meer gangbare proporties waarbij ‘building a trustful relationship’ weer werd teruggebracht tot ‘building a trustful relationship’. Een Italiaanse medewerker van Eurocities assisteerde bij die redactionele slag. Zo verschoof tegen het einde de redactionele invloed op het eindrapport van de Nederlands-Vlaamse auteurscombinatie naar de mensen van Eurocities, dat als opdrachtgever en door de Europese Commissie en Europese steden gefinancierde instantie ook formele verantwoordelijkheid voor het document zou gaan dragen.

## 6. Conceptuele replicaties in het Pegasus-project (2): De workshoprapporten

De workshoprapporten die door de verschillende organiserende steden zijn geproduceerd laten zien dat in vrijwel alle steden de volgende typen inzichten zijn aangeslagen:

- *Participatie*: hoe betrek je welke stakeholders in het proces?
- *Integrale aanpak*: hoe kunnen ruimtelijke problemen worden belicht vanuit verschillende invalshoeken?
- *Inventarisatie van belangen*: hoe kan inzicht worden verkregen in de belangen van elk van de stakeholders en hoe kunnen die worden vervat in afspraken?

Dat ‘participatie’ een vaak gerepliceerd concept is geweest in de *workshop meetings* blijkt uit het feit dat ze vaak als leerervaring in de verschillende workshop rapporten zijn genoemd. Dat geldt al voor het workshoprapport van Sevilla, dat als eerste werd geschreven en waarin aan de orde wordt gesteld dat zonder een actieve faciliterende agent invloedrijke partijen niet of nauwelijks tot een participerende stijl te bewegen zijn (Seville, 2003: 9). Sevilla gebruikte de ROM aanpak om hun eigen projecten tegen het licht te houden, maar concludeerde dat de kans van slagen voor het inzetten van ROM-ideeën daar niet zo groot is.

We vinden participatie ook terug in het rapport van Malmö, dat als tweede verscheen. Daarin werd, na kennisneming van de elementen van de ROM-methode, participatie de achilleshiel van hun benadering genoemd. Hierover zegt het workshoprapport het volgende (Malmö, 2003: 10):

“There is a significant need in these areas, and indeed other parts of the city, to find new ways of creating dialogue with, and empowering local communities. The institutional infrastructure of the city needs to adapt to the modern diversity of Malmö. (...) As the city attempts to utilise urban brownfield sites, increase urban density, provide new affordable housing, maintain viable communities and attractive living environments and generate a vibrant cultural life there are many contradictions and difficulties to deal with. A ROM-type approach may offer opportunities to develop multi-party partnerships to tackle social, economic and environmental issues in the development of new initiatives on brownfield and greenfield development in and around the city, drawing on the Western Harbour experience.”

De workshoprapporten van Malmö en Wenen besteedden vooral aandacht aan het zoeken van bevestiging voor de eigen aanpak, maar gebruikten ROM tevens als toetssteen en als kans om de eigen praktijken te versterken. De steden schreven hun ruimtelijke vraagstukken in beginsel op dezelfde manier aan te pakken als Rotterdam, maar op punten af te wijken. Malmö toonde belangstelling voor het concretiseren van doelen en belangen, het vastleggen van belangen in contracten/convenanten en het monitoren hiervan. Wenen ging met name in op het betrekken/mobiliseren van partners en actoren, de integrale aanpak en het inzichtelijk krijgen van verschillende actorbelangen. In die lijn heeft Wenen ook enkele vervolgvactiteiten ontplooid, zoals het tegemoet komen aan wensen van fietsers en voetgangers in het gebied, zoals fietspaden, straatverlichting en het tegengaan van geluid- en stofhinder. Het element ‘inventarisatie van belangen’ uit de ROM-aanpak heeft vele deelnemers in de CoP aangesproken, maar vooral die in Wenen. In die stad kwam men tot de slotsom dat sommige belangrijke investeerders te laat bij het project waren betrokken:

“The weaknesses are to be found in the lacking mobilisation of relevant actors (as investors), a quite unclear definition of the interests and aims of the players in the private field, which both is leading to a missing agreement between all relevant partners.” (Vienna, 2003: 12).

Wenen maakt daaruit op dat meer communicatiekanalen geactiveerd moeten worden naar de private sector, zoals blijkt uit de volgende tekst uit het workshoprapport (Vienna, 2003: 13):

“To draw up a private field does not necessarily mean, that “privates” speak the same language. The aim to integrate investors into the project and the aim to participate with the citizenry do structurally not correspond.

Though adequate structures have to be found to meet these aims. The tool of the market place – as it was used in the Zielgebiet Gürtel - can serve the function of a door opener, but the following steps of negotiation and integration have to be transparent and foreseeable. Otherwise there occurs the dangerous situation of hidden agendas and distrust. In this respect the communication culture has to be stimulated to achieve eye to eye discussions and agreements. In this respect the phrase of public private partnership has to be taken seriously – for both sides, the public (in this case the local state) and the private – citizenry and firm-owners, investors.”

Oslo heeft, zo blijkt uit de stukken, een actief-lerende houding getoond. Pegasus is gebruikt om te kijken of de stappen van ROM in de eigen projecten wel doorlopen zijn. Vooral het zoeken naar partners en het realiseren van participatie van stakeholders heeft hen bezig gehouden. In hun eigen probleemsituatie waren ze aanvankelijk ten prooi aan bestuurlijke angst om een brede kring van belanghebbenden erbij te betrekken, andere waren eenvoudig vergeten. Op de lokale workshop werd een van deze partijen pas voor het eerst gehoord. Oslo heeft ook extra ‘leersessies’ georganiseerd waarin de Nederlandse co-projectleider van Pegasus extra uitleg heeft gegeven aan mensen van de Oslose administratie over de ROM-beginselen, het betrekken van actoren en het verkennen van hun belangen. Het workshoprapport van Oslo vermeldt zonder omwegen (Oslo, 2003: 12):

“Subsequently the workshop met representatives of a local community group, a business and one of the City Districts in the valley. While all of them were already doing their own bit to promote “a satisfactory environment in the Grorud Valley”, it was clear that none of them had so far participated much in the Development Programme process.”

Dat het daadwerkelijk een leerervaring was voor Oslo blijkt uit het feit dat er een kentering kwam in de gedragspatronen (Oslo, 2003:13):

“As this report is being written eight months after the workshop, the Oslo team would like to add that things have progressed since. As the holistic plan for the Grorud Valley is due to be completed in 2004, it has not been feasible to start from scratch by establishing a covenant between actors on the ROM model. However, some quite successful participatory processes have been arranged in the four areas of the valley selected for special attention.”

Het workshoprapport van Birmingham is meer gericht op het positioneren van de stad zelf. Het binnenstadsproject dat men inzette voor Pegasus was in feite al afgerond en vooraf solide en succesvol gevonden. De ROM principes worden aangehaald om te illustreren hoe men had gewerkt. Illustratief hiervoor is dat vrijwel de gehele startnotitie voor de workshop regelrecht gekopieerd is naar het workshoprapport dat na afloop van de bijeenkomst in Birmingham werd opgesteld.

Genua zette de ROM-ideeën in om een vastgelopen proces weer vlot te trekken. Genua was vooral geïnteresseerd in het benaderen van relevante actoren (sleutelfiguren). Vooral het voorbeeld uit Rotterdam van de Tweede Maasvlakte (Project Mainport Rotterdam) sprak Genua aan, omdat ook hun probleemsituatie draaide om de moeizame vereniging van de economische doelen (industriële ontwikkeling) en doelstelling met betrekking tot woon- en leefmilieu. Het ontwikkelen van een integrale aanpak kon hier soelaas bieden:

“Discussions between project partners also addressed the problems arising from the separation between decision-making competences of the local municipal government on the one hand (responsible for the management of the city), and the Harbour Authority on the other, that is responsible for managing the harbour, while acting on behalf of the national (central) government, and specifically the Ministry for transport. In view of the strong interdependence between the city and its harbour, such separation between competences was felt to be detrimental to the need to develop a common vision and to come to an agreement between stakeholders and actors operating in the area.” (Genua, 2004: 24)

Tenslotte heeft de stad Rotterdam het project Pegasus gebruikt om de ROM-concepten, die uit de jaren '80 stammen en wat sleets waren geworden, via buitenlandse aandacht weer een

nieuwe impuls te geven. Een deelnemer uit Nederland noemt het werken met een creatieve ontwerper, zoals dat gebeurde in Wenen, een eye-opener. Een visionaire ontwerper maakt een aansprekend idee dat als startvisie het proces wordt ingebracht om stakeholders in beweging te brengen. En daarmee was zelfs de aanvankelijke eenzijdige donor van ROM-concepten een ontvanger van ROM-achtige concepten geworden, die uit een multilateraal leerproces tevoorschijn kwamen.

## 7. Conclusie en discussie

In dit artikel hebben we het evolutionaire kader toegepast op sociale en conceptuele ontwikkelingen in een kennisuitwisselingsproject met zeven grote Europese steden. Voor dit Pegasus-project zijn eerst de sociale interacties en patronen beschreven. De actoren, de gebeurtenissen en de interacties zijn weergegeven. Daaruit is een beeld ontstaan rond de wijze waarop door hen is samengewerkt in de richting van individuele leerervaringen voor elk van hen en tevens naar een gezamenlijk eindproduct voor het hele project. Daarna is gekeken naar de ontwikkeling in het woordgebruik en gedachtegoed (conceptuele ontwikkeling) van de geproduceerde documenten door deze deelnemers. De combinatie van beide geeft veel meer kleur en betekenis aan het totaal en legt de mechanismen bloot waarlangs veranderingen zowel ten aanzien van proces als concept optreden. Zo kunnen gebeurtenissen tijdens workshops verklaren waarop in de periode daarna verschuivingen optreden in de boodschappen in de workshoprapporten en het eindrapport. Ook kan groeiende convergentie in het taalgebruik, bijvoorbeeld via de 15-ROM-punten gedeeltelijk verklaren waarom deelnemers elkaar daarna makkelijker kunnen vinden in wenselijke oplossingsrichtingen met betrekking tot complexe ruimtelijke problematiek. Achter deze ogenschijnlijke convergentie in terminologie gaat een divergentie van toegekende betekenissen schuil. ‘Policy transfer’ en ‘kennisverspreiding’ betekenen uiteindelijk altijd dat concepten in een nieuwe omgeving de ‘couleur locale’ aannemen.

Het perspectief van conceptuele replicatie brengt aan het licht dat het multilaterale leerproces heeft geleid tot het adopteren van drie concepten van de ROM-aanpak, namelijk participatie, integrale aanpak en inventarisatie van belangen. Alle betrokken Europese steden hebben deze concepten in zekere mate omarmd. Ze werden veelvuldig genoemd in de workshoprapporten. Het leereffect was misschien niet zozeer de concepten als zodanig, maar veeleer de verscheidenheid aan manieren waarop de concepten in praktijk konden worden gebracht, zoals deze via de multilaterale leerprocessen bij de deelnemers duidelijk werd. Een andere interessante ontwikkeling in de toonzetting en bewoording van latere versies van het eindrapport was de groeiende betekenis van ‘building a trustful relationship between parties’. Gaandeweg ontstond in de CoP het inzicht dat vertrouwen in samenwerkingsprocessen grote meerwaarde kent, omdat hierdoor makkelijker tot werkbare overeenkomsten kan worden gekomen.

Dat het een *multilateraal* leerproces is geworden wordt duidelijk gemaakt door de gewijzigde strategie van de kerngroep. Ze verliet hun rol als ‘missionaris van het ROM-geloof’ en zag is dat de andere Europese steden ook voldoende interessante kennis rond ontwikkeling van duurzame stadsgebieden bezaten. De transitie van een eenzijdige verhouding tussen voorbeeldstad Rotterdam en de lerende steden naar een meerzijdige leerrelatie zien we ook terug in ontwikkeling van het eindrapport. Was in versie 1.3 nog sprake van een eenzijdige leerrelatie, in latere versies verdwijnt dit geleidelijk aan en maakt plaats voor meer neutrale bewoordingen die blijk geven van de erkenning dat ook andere steden ervaring blijken te hebben met ‘integrated area-based planning’ die niet de naam ROM draagt. Op verschillende

plaatsen in de discussies en rapporten worden voorbeelden naar voren gehaald uit verschillende steden.

Een laatste opmerking over het leeraspect van meerzijdig leren is hier op zijn plaats. Vanuit een evolutionair perspectief kan moeilijk worden gesproken van kennisgroei in objectieve zin (Ruse 1998). Eerder is het een bewuste herziening van de bruikbaarheid van aanvankelijk dominante concepten in het licht van nieuwe ideeën die door andere partners worden gepropageerd. In de ogen van deelnemers aan een kennisuitwisselingsproject zijn nieuw aangenomen sleutelwoorden, symbolen, modes en associaties fitter omdat ze meer passen in de recente, veranderde sociale omgeving. Het voordeel van CoPs is daarom niet de absolute objectieve kennisgroei als zodanig, maar die van creatie van kennis die beter past in de huidige of toekomstige context waarin de professionals deze moeten inzetten. Aangezien deze zal verschillen voor elk van de deelnemende steden, zal de wijze waarop elk van hen het arsenaal aan nieuwe kennis adopteert ook verschillen. Hiermee is naar de mening van de auteurs de kern van de evolutionaire benadering toegepast op de sociale wetenschappen gevat.

### Referenties

- Birmingham, (2003). Local Workshop Report.
- Bood, R. & M. Coenders, (2003). Communities of Practice. Bronnen van inspiratie. Lemma, Utrecht.
- Campbell, D.T., (1987). Evolutionary Epistemology, in : G. Radnitzky and W.W. Barttley (eds.), Evolutionary Epistemology, Rationality and the Sociology of Knowledge, Open Court, La Salle, Illinois.
- Dawkins, R., (1976). The Selfish Gene, Cambridge University Press.
- Dawkins, R., (1982). The Extended Phenotype, Cambridge University Press.
- Greener, I., (2002). Understanding NHS Reform: The Policy-Transfer, Social Learning, and Path-Dependency Perspectives, in: *Governance*, vol.15(2), pp.161-183.
- Huberman, M., (1994). Research Utilization: The State of the Art, in: *Knowledge and Policy*, vol.7(4), pp.13-33.
- De Jong, M. K. Lalenis & V. Mamadouh, (2002). The Theory and Practice of Institutional Transplantation; Experiences with the Transfer of Policy Institutions, Geo Journal Library, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/London/Boston.
- De Jong, M. (2004): The Pitfalls of Family Resemblance; Why transferring Planning Institutions between 'Similar Countries' is Delicate Business, in: *European Planning Studies*, Vol. 12: 7, pp. 1055-1068.
- De Jong, M. and H. Van der Voort (2004). Evolutionary Theory in the Administrative Sciences: an Introduction, in: *Knowledge, Technology and Policy*, 16: 4, pp. 16-29.
- Dennett, D. (1993). Consciousness Explained, Simon & Schuster, New York.
- Dennett, D. (1995). Darwin's Dangeous Idea, Simon & Schuster, New York.
- Dolowitz, D. and D. Marsh (1996). Who learns from whom: A Review of the Policy Transfer Literature, *Political Studies* 44: 2, pp. 23-42.
- Elden, M. en M. Levin, (1991). Cogenerative learning, in: Whyte, W.F. (red.), *Participatory Action Research*, Newbury Park: Sage, pp.127-142..
- Fischer, F. & J. Forester, (1993). The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, London, UCL Press.
- Genoa, (2004). Local Workshop Report.
- Greenwood, D. en M. Levin, (1998). *Introduction to Action Research. Social Research for Social Change*. London: Sage.
- Healey, P., (1997). Collaborative Planning; Shaping Places in Fragmented Societies, London, MacMillan.

- Hull, D. (1988). *Science as a Process; An Evolutionary Account of the Social and Conceptual Development of Science*, University of Chicago Press, Chicago/London.
- Jacoby, W. (2000). *Imitation and Politics; Redesigning Modern Germany*, Cornell University Press, Ithaca/London.
- Jones, T. & T. Newburn (2002). Learning from Uncle Sam? Exploring U.S. Influences on British Crime Control Policy, in: *Governance*, vol.15(1), pp.97-119.
- Lindblom, C.E. en D.K.Cohen, (1979). *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*. New Haven and London: Yale University Press.
- Malmö, (2003). Local Workshop Report.
- Nalebuff, B.J. & A.M. Brandenburger, (1996). *Co-opetition*. New York, Double-day.
- Oslo. 2003. Local Workshop Report.
- Pegasus, (2003-2005). (versies 1.1 – 2.2) The PEGASUS Files; A practical guide to integrated area-based urban planning. Brussels, Eurocities.
- Plotkin, H. (1994). *Darwin Machines and the Nature of Knowledge*, Harvard University Press.
- Radaelli, C.M. (2004). The Diffusion of Regulatory Impact Assessment – Best Practice or Lesson-drawing? In: *European Journal of Political research* 43, pp. 723-747.
- Rose, R. (1993). *Lesson Drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*, Chatham House, Chatham (NJ).
- Rose, R. (2002). Ten Steps in Learning Lessons from Abroad, <http://www.hull.ac.uk/futgov>
- Ruse, M. (1998). *Taking Darwin seriously; A Naturalistic Approach to Philosophy*, Prometheus Books.
- Sabatier, P. and H.C. Jenkins-Smith (1993). *An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actor Play*, Westview Press, Boulder.
- Seville, (2003). Local Workshop Report.
- Stone, D. (2004). Transfer Agents and Global Networks in the ‘Transnationalization’ of Policy, in: *Journal of European Public Policy* 11:3, June 2004, pp. 545-566.
- Teisman, G.R., (2001). *Ruimte mobiliseren voor coöpetitief besturen. Over management in netwerksamenlevingen*. Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Toulmin, S. (1972). *Human Understanding*, Clarendon Press, Oxford.
- Vienna, (2003). Local Workshop Report.
- Wenger, E.C., (1998). *Communities of practice: learning, meaning, and identity*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Wenger, E.C., R.A. McDermott & W.M. Snyder, (2002). *Cultivating communities of practice: a guide to managing knowledge*. Boston, MA, Harvard Business School Press.
- Westney, D.E. (1987). *Imitation and Innovation; The Transfer of Western Organizational Patterns in Meiji Japan*, Harvard University Press, London/Cambridge.
- Weiss, C.H., (1977). *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington Books, Toronto.
- Wolman, H. & E. Page, (2002). Policy Transfer among Local Governments: An Information-Theory Approach, in: *Governance*, vol.15( 4), pp.477-501.
- Woolgar, S., (2000). Social basis of interactive social science, in: *Science and public policy*. 27 (3), pp.165-173.

## Noten

---

<sup>1</sup> De auteurs bedanken de verantwoordelijke mensen binnen het Pegasus-project voor de toestemming grote delen van het project mee te te; in het bijzonder verdienen Jordi Gomez, Freek Deuss, David Stevens en Anthony van de Ven hier vermelding.



---

<sup>2</sup> Hierbij moet vermeld worden dat de vertegenwoordigers uit Oslo en Wenen het meest constant waren in hun deelname aan de lokale workshops, terwijl een stad als Sevilla wel betrokkenheid toonde rond de eigen lokale workshop, maar minder in staat was te participeren in andere workshops. Birmingham, Genua en Malmo namen hier min of meer middenposities in.

<sup>3</sup> De Nederlandse co-projectleider had bijvoorbeeld jarenlang in Nieuw-Zeeland gewoond en gewerkt, wat wellicht sporen had nagelaten in zijn schrijfstijl.