

# ‘Naar een Brede Kijk op Ontwikkeling’

Programmatisch essay – Marijn Molema

## Inleiding

Kort na de Tweede Wereldoorlog was het begrip ‘welvaart’ een heus *buzzword*. Nationale welvaart stond voor het eensgezinde streven om Nederland los te maken van de zware oorlogsjaren, de economische crisis die eraan voorafging en het verlies van Nederlands-Indië die erop volgde. Politici schiepen een stelsel van economische, sociale en culturele instituties die werkten als de cilinders van een nationale vooruitgangsmachine, een machine die de modernisering van ons land aandreef. Ook decentraal ontstonden allerlei ‘welvaartsplannen’ die het nationale perspectief van meer banen, meer woonwijken en meer infrastructuur vertaalden naar regionaal niveau.

Zeventig jaar later geeft het perspectief van ‘meer, meer, meer’ echter niet langer houvast in onze toekomstverwachting. In relatief perifeer gelegen provincies als Fryslân is demografische groei geen vanzelfsprekendheid meer, wel verandert de samenstelling van de bevolking en neemt deze in sommige delen zelfs af in absolute aantallen. De balansdiscussie tussen economie, ecologie en welzijn werkt bovendien door tot in de poriën van alles wat met de toekomst te maken heeft. We zoeken naar een nieuw evenwicht tussen de demografische, economische en ecologische grootheden van onze maatschappij. Daarbij lijkt de kwantitatieve connotatie van ‘groei’ minder houvast te bieden. Ondertussen zijn veel alternatieve invullingen van ‘groei’ en ‘ontwikkeling’ in omloop. Al die betekenissen convergeren echter niet tot een heldere stip op de horizon, in tegendeel: onze verwachtingen ten aanzien van de toekomst zijn nog nooit zo vaag geweest.

Bij het duiden van onze tijd geniet het begrip ‘transitie’ flinke populariteit (Rotmans, 2012). Volgens transitiedenkers moeten wij de natuurlijke beperkingen van groei erkennen, is het nodig afstand te nemen van het ongebreidelde ‘meer’ en is een nieuwe balans tussen ‘*people, profit en planet*’ noodzakelijk. Deze maatschappelijke transitie wordt voorgesteld als alomvattend en wordt soms wel als een noodzakelijkheid gebracht, als een revolutionaire verandering die de mensheid moet ondergaan op straffe van de ondergang. Deze apocalyptische voorstelling wekt lichte irritatie op. Kun je je eigen analyse echt zo absoluut opdringen aan anderen? Attractief aan de transitietheorie is echter de voorstelling dat we ons in proces van snelle verandering bevinden. Hierin zoeken we naar nieuwe zekerheden die de oude vervangen. Deze voorstelling geeft ruimte aan onze praktische zin en dat is aantrekkelijk: we mogen proactief meewerken aan een nieuwe toekomst.

De zoektocht naar nieuwe zekerheden kan ook ongemakkelijk zijn. In een overgangssituatie moeten we oude gewoonten en denkvormen loslaten zonder dat daarvoor nieuwe in de plaats gekomen zijn. Ongemak kan echter plaatsmaken voor hernieuwd zelfvertrouwen zodra we houvast creëren in een nieuw perspectief op ontwikkeling. Dergelijke processen van schepping kent vele moeders en vaders. Ondernemers kunnen winstgevende producten ontwikkelen die de balans tussen economie en ecologie verbeteren. Politici kunnen enthousiasmerende plannen maken voor vernieuwing van de samenleving in onze 21<sup>ste</sup> eeuw. Of wetenschappers kunnen kennis aandragen, waarmee zij de weg naar een nieuw ontwikkelingsperspectief plaveien.

In dit essay zullen we ons concentreren op het perspectief van de toegepaste wetenschap. Hoe kunnen onderzoekers van een Planbureau bijdragen aan een nieuw perspectief op ontwikkeling? Kan kennis leiden tot een nieuwe stip op de horizon? Op deze vragen zullen we kort ingaan om ons vervolgens te richten op het eigenlijke doel van deze beschouwing: het geven van samenhang aan de projecten die het Fries Sociaal Planbureau (FSP) vanaf 2020 heeft geprogrammeerd onder de noemer 'Naar een brede kijk op ontwikkeling'. Dit meerjarige programma wil beleidsmakers en bestuurders in Fryslân helpen bij het maken, uitvoeren en evalueren van beleid voorbij het eendimensionale groei denken. Het geeft daarmee uiting aan de zin van het FSP om praktisch bij te dragen aan een veranderende samenleving. Het FSP kan met dit programma innovatieve methoden aandragen. Deze methoden, zo zal betoogd worden, helpen bij het ontstaan van een nieuwe praktijk voor regionale planning en ontwikkeling.

### **1. Een positiebepaling van het Fries Sociaal Planbureau**

Om een rol te kunnen spelen in de ontwikkeling van Fryslân moet het Fries Sociaal Planbureau zichzelf in haar omgeving kunnen plaatsen. Een gedachtenexperiment kan daarbij helpen. Stel dat we in het jaar 2050 het Museum voor Hedendaagse Geschiedenis bezoeken. In de eerste zaal starten we met de Industriële Revolutie (die in Nederland in het laatste kwart van de 19<sup>e</sup> eeuw begon). We ervaren hoe machinale productie, aangedreven door fossiele brandstoffen, tot een ongekende stijging van de welvaart leidde. In de tweede zaal maken we kennis met de keerzijde hiervan. We leren over internationale economische crises in de jaren 1890 en 1930, de politieke gevolgen daarvan en de uitbraak van de Tweede Wereldoorlog. In de derde zaal maken we kennis met de jaren 1950 en 1960, de Gouden Jaren van ongeëvenaarde economische groei. De productie in landbouw en industrie gaan *sky high*, de welvaart stijgt ongekend. Er is een groot geloof in de maakbaarheid van de goede en rechtvaardige samenleving.

De vierde zaal echter laat het vierde kwart van de 20<sup>ste</sup> zien aan de hand van teleurgestelde verwachtingen. De idee dat een groeiende wereldbevolking er alleen maar op vooruit ging, dat de natuurlijke hulpbronnen oneindig waren, dat een regulerende staat de economie ongebreideld kan laten groeien: deze ideeën kwamen in schril contrast met de realiteit te staan. Mede als gevolg daarvan verandert het geloof in politiek, dat deels plaatsmaakt voor een groter geloof in vrije marktwerking. In de vijfde en laatste zaal zien we hoe, vanaf het millenniumjaar 2000, nieuwe ideeën zijn gegroeid. We zien hoe deze ideeën in de plaats kwamen voor de eendimensionale welvaarts groei die tot de teleurgestelde verwachtingen van de twintigste eeuw leidden. We leren hoe de ideeën tot maatschappelijke veranderingen hebben geleid en tot een nieuw evenwicht in de samenleving heeft geleid. Ergens in het museum staat ook het logo van het Fries Sociaal Planbureau in een vitrine, omdat het FSP een rol heeft gespeeld in dit proces.

Het is gemakkelijk om dit gedachtenexperiment als al te positief terzijde te schuiven. Immers, we zijn alweer op 1/5 van de 21<sup>ste</sup> eeuw en weinig wijst erop dat de kapitalistische groeistructuren, die geleid hebben tot de grote disbalans tussen economie en ecologie, in de kern zullen veranderen. Dat zou betekenen dat we blijven hangen in de vierde zaal, die eventueel wordt aangevuld met nog meer teleurgestelde verwachtingen ten aanzien van de toekomst. Wel meegaan in het

gedachtenexperiment geeft ons meer aanknopingspunten. We accepteren dat de geschiedenis bestaat uit collectief ervaren episodes die elkaar opvolgen en die door de mens beïnvloedbaar zijn. Het geeft ons een rol in het innovatieve vermogen van onze maatschappij. De positie die wij dan nu innemen, anno 2021, is die van pioniers in de geschiedenis, met een hoofdrol voor het ontwikkelen van middelen en mogelijkheden voor maatschappelijke vernieuwing.

#### *Het ideaal van ondersteunende wetenschap*

Laten we deze positie verder verkennen door ons te concentreren op de rol van de wetenschap. Met grove versimpeling kunnen we in elk van de eerste drie zalen een dominante vorm van wetenschap aanwijzen - dominant in die zin dat die vorm van wetenschap de meeste impact had op maatschappelijke verandering. Tijdens de Industriële Revolutie waren dit de natuurwetenschappen. Zij legden de basis voor het industriële en agrarische productiesysteem. In de tweede zaal kregen de geesteswetenschappen een centrale rol. Politieke en economische crises leidden tot totalitaire ideologieën zoals het fascisme, nationaalsocialisme en communisme. De ontwikkeling van deze ideologieën was ondenkbaar zonder 'wetenschappelijke' theorieën over cultuur en geschiedenis. De derde zaal tenslotte, die van de 'gouden jaren' 1950 en 1960, toont de decennia van de sociale wetenschappen waarop de economische en sociaal-culturele ontwikkelingsinstituties dreven. De maatschappelijke patronen en wetmatigheden die deze wetenschappen plachten bloot te leggen, kwam uitstekend van pas in het collectieve streven naar het vergroten van de welvaart.

Om deze redenering te illustreren geven we enkele voorbeelden. Neem de mathematische ('neo-klassieke') beoefening van de economie, die vanaf de jaren 1950 grote invloed op de politiek uitoefende. Nationale rekeningen berekenden het bruto binnenlands product (bbp), oftewel datgene wat in Nederland werd verdiend (Mulligen, 2020). In retrospectief was het bbp bepalend voor de vraag, hoe het met Nederland ging. Voorspellingen waren ondertussen doorslaggevend bij de vraag hoeveel en in welke domeinen de overheid investeerde. Ook het probleem en de oplossing omtrent 'achtergebleven gebieden' werd met statistische criteria onder woorden gebracht. Bleef een gebied achter in termen van werkgelegenheid en groei van het bbp, dat moesten de voorwaarden voor een industriële *take-off* geschapen worden. Dat kon door middel van infrastructuur (industrieterreinen, havens, wegen) waarbij de overheid een handje kon helpen.

Een ander voorbeeld betreft de planologie, die grote invloed uitoefende op het beleidsveld van de ruimtelijke ordening (Cammen en Klerk, 2008). Tegen de achtergrond van een groeiende bevolking was er in de naoorlogse decennia grote behoefte aan woonruimte. Daarbij kwam de zorg voor congestie en grootstedelijke problematiek die de ruimtelijke ordening probeerde te voorkomen. In de planologie werden demografische, sociaal-culturele en economische processen onderzocht en vertaald naar ruimtelijke wenssituaties. Op universiteiten en in overheidsorganisaties werd gewerkt aan regionale plannen en nationale nota's. Met een nauwkeurigheid die tegenwoordig naïef aandoet, werd berekend hoeveel mensen waar moesten wonen. Toch was de planologie geen academische exercitie alleen; de berekeningen legitimeerden zowel restricties als sturende subsidies voor de inrichting van de ruimte.

Keren we terug naar ons 2050-bezoek aan het Museum voor Hedendaagse Geschiedenis. In zaal 4, het tijdperk van de teleurgestelde verwachtingen (1975-2000), zouden we geen vorm van wetenschap met maatschappelijke dominantie kunnen benoemen. Eerder is er sprake van een verlies aan status over de hele wetenschappelijke linie. Dat hangt onder andere samen met de uiteengespatte pretenties van de wetenschap. Zo had de natuurwetenschap weliswaar bijgedragen aan de ongekende welvaartsgroei. Gelijktijdig daarmee waren echter de voorwaarden geschapen voor de onvoorziene effecten zoals milieuvervuiling, opwarming van de aarde, congestie, nucleaire en militaire rampen. In de laatste decennia ondergroeven sociale en geesteswetenschappelijke disciplines ondertussen hun eigen claims op de waarheid. Postmoderne wijsheden lieten ons inzien dat wetenschappelijke kennis gebaseerd is op cultuurbepaalde constructies van de menselijke geest. Die constructies zijn nooit onfeilbaar en waardenvrij.

Maar welke cognitieve posities moet in de vijfde zaal ingenomen worden? Op welke vorm van kennis willen wij ons beroepen, als het gaat om nieuwe perspectieven op maatschappelijke ontwikkeling? We kunnen te rade gaan bij Hans Boutellier (2019), socioloog en voormalig directeur van het Verwey-Jonker Instituut. Zich mede baserend op de wetenschapssociologie en –filosofie maakt hij een onderscheid tussen twee idealen van wetenschap: ontdekken en ondersteunen. Het ontdekkingsideaal valt min of meer samen met de idee van ‘fundamentele’ wetenschap, die nieuwe verschijnselen over het voetlicht brengt en verklaart. Dit ideaal drijft op de voorstelling van een ongekende waarheid die de waardenvrije wetenschapper zo dicht mogelijk kan benaderen. Vaak gaat dit gepaard met het weerleggen of aanvullen van reeds bestaande kennis. Het ondersteuningsideaal vertrekt vanuit een pragmatische houding. Hier ligt het motief van de onderzoeker minder bij het achterhalen van ‘de waarheid’ als wel bij de ambitie nuttig te zijn door andere domeinen van de samenleving. Daarbij is het belangrijk dat het domein van kennis wel onafhankelijk blijft ten opzichte van het domein waarin zij wat wil toevoegen. Wetenschap moet niet verstrengeld raken met (bijvoorbeeld) politieke besluitvorming. Niettemin kan wetenschap de kwaliteit van de uiteindelijke besluiten wel verbeteren. Volgens Boutellier kan dit door zicht te bieden op datgene wat mogelijk is (p. 149-50). Hij ziet ondersteunende wetenschap als de kunst van het *Können* dat opereert tussen de objectieve werkelijkheid (het *Sein*) en normatieve uitspraken over waar het naar toe zou moeten (het *Sollen*).

In de vijfde zaal zou de ondersteunende wetenschap gepresenteerd kunnen worden als een belangrijke pijler in de maatschappelijke vernieuwing, die ons wegvoert van de teleurgestelde verwachtingen ten aanzien van ongebreidelde groei. Zij krijgt een eigen positie in een maatschappij die vol is van meningen over hoe het moet. De eigen positie schuilt erin dat ondersteunende kennis laat zien, op basis van wetenschappelijke en repliceerbare methoden, hoe het zou kunnen. Het geeft richting, zonder de richting te bepalen.

### *Het regionale perspectief*

We hebben de rol van wetenschap gepositioneerd in de tijd en afgebakend ten opzichte van andere domeinen. We richten ons op de provincie Fryslân, die voorgesteld kan worden als een productief schaalniveau voor de zoektocht naar nieuwe vormen regionale ontwikkeling. Hans Mommaas (2020),

directeur van het Planbureau van de Leefomgeving, zette het regionale schaalniveau onlangs neer als een plek waar ruimtelijke, economische en ecologische vraagstukken samenkomen. In onderlinge samenhang laten dergelijke vraagstukken zich tot een maatschappelijke opgave formuleren, aldus Mommaas. Deze opgaven worden beter hanteerbaar als ze (mede) vanuit een regionaal perspectief benaderd en aangepakt worden. Een regionale aanpak stimuleert gedeeld eigenaarschap en collectieve vindingrijkheid. Immers, het nationale centrum torst noch alle problemen, noch alle oplossingen. Daarnaast kan de onderlinge samenhang van de individueel benaderde regio's versterkt worden. Op regionaal niveau kunnen ook verschillen van fysieke, sociaaleconomische en culturele aard tot hun recht komen. We kunnen daar de decentralisatieprocessen nog aan toevoegen waardoor provincies op bijvoorbeeld ruimtelijk en economisch beleidsterrein meer verantwoordelijkheden hebben gekregen.

Alles samengenomen zijn deze gedachten, uitgelokt door Mommaas' denken in termen van opgaven, terug te voeren op een belangrijke aanname die we de complexiteitsreductie-these kunnen noemen. Deze these veronderstelt een geweldige toename van de complexiteit in onze hedendaagse samenleving, veroorzaakt door individualisering, globalisering, technologische ontwikkeling en digitalisering. Als reactie op een steeds ingewikkelder samenleving ontstaan er denkvormen die opnieuw inzicht en overzicht kunnen scheppen. Het regionale denken is daar één van: binnen een specifiek gebied kunnen we de zaken weer beter overzien. Zonder de complexiteitsreductie-these te willen weerleggen, wringt er toch iets. Want de argumenten voor regionaal denken klinken ook logisch voor de ontstaansperiode van de Industriële Revolutie, de daarop volgende crises, en de gouden decennia van groei in de jaren 1950 en 1960. Waren er in deze episodes dan geen regionale perspectieven in omloop?

Het antwoord is dat die perspectieven wel in de omloop waren, maar vaak een mozaïsche vorm aannamen waarin de identiteit van een regio ontleend werd aan zijn plaats binnen het grotere, nationale geheel. Om het geheel en de delen 'beet te kunnen pakken' ging veel wetenschappelijke aandacht uit naar het mathematisch classificeren van regio's. Statistieken op het gebied van economie en arbeidsmarkt waren vaak leidend in de wijze waarop betrokkenen zich rekenschap gaven van de regio. In dit perspectief kregen regio's als Fryslân al snel een perifeer en kwetsbaar karakter toegedicht. Oog voor andere kwaliteiten, zoals rust, ruimte, cultuur en sociale samenhang was er wel, maar werd overschaduwd door de dominantie van het economische denken en het streven naar een homogene, nationale ruimte (Capello, 2008). Het gevolg was dat de regionaal specifieke kenmerken van Nederland overschaduwd werden.

Ondertussen zetten de teleurgestelde verwachtingen uit het laatste kwart van de 20<sup>ste</sup> eeuw veranderingen in gang. De vaste zekerheid van industrieel gedreven groei werd onze samenleving ontnomen, zodat er wel een nieuwe invulling van de begrippen 'groei' en 'ontwikkeling' moest komen. In zekere zin bevrijdde ons dat ook van de beperkingen die het nationale gezichtsveld ons oplegde. We kregen hernieuwde aandacht voor de unieke kenmerken van specifieke gebieden. Verschillen kunnen nu als aangrijpingspunten voor (regionale) ontwikkeling omarmd worden. Dit is ook het succes van de Friese paradox (De Vries et al., 2019; Vegte, 2020). De positieve aandacht voor

zaken als natuurlijke kwaliteit en sociale cohesie brengt gebiedseigen kwaliteiten in beeld die lange tijd bedekt bleven onder de pleisterlaag van de industriële natiestaat.

Tegelijk zijn we handelingsverlegen. Instituties en modellen van nationale welvaartsgroei boden houvast aan heel Nederland. Velen zagen kwantitatieve groei van de nationale welvaart als een collectieve stip op de horizon. Die stip is nu verdwenen en het is maar zeer de vraag, hoeveel zeggingskracht een nieuwe stip op de horizon nog heeft. De potenties van regio x of y liggen fundamenteel open, zodat we nieuwe werkwijzen moeten ontwikkelen om die potenties te (h)erkennen en verder uit te bouwen. Dat dit niet alleen vanuit het nationale centrum kan, dat de regio ook zelf verantwoordelijkheid heeft: we beseffen het ons maar al te goed. Maar hoe dan? Dit is de hamvraag van 'Naar een brede kijk op ontwikkeling', dat wetenschappelijk projecten vanuit een regionaal perspectief programmeert.

## **2. Wat voortvloeit uit veronderstellingen**

Het Fries Sociaal Planbureau is een ideale plek voor het ideaal van de toegepaste wetenschap die een regio als de provincie Fryslân ondersteunt. Die ondersteuning is nodig om nieuwe perspectieven op ontwikkeling te openen, ontwikkeling voorbij het achterhaalde en eendimensionale groeidenken. De vraag die zich nu voordoet is: hoe dan? Hoe komt een planbureau tot het scheppende proces waarin het de samenleving helpt om nieuwe wegen naar regionale ontwikkeling te vinden? Bij het stellen van de hoe-vraag in de wetenschap stuiten we op het domein van de methode. De zoektocht naar nieuwe wegen is dan ook allereerst een methodologische beproeving. Een grondaanname van het FSP-programma 'Naar een brede kijk op ontwikkeling' is dat Fryslân baat heeft bij technieken die innovatieve vormen van ontwikkeling ondersteunen. Deze behoefte veronderstellen we bij bestuurders, beleidsmakers, maatschappelijke organisaties en burgers die zich betrokken voelen bij Fryslân. Hier kan het FSP ondersteuning bieden. Onderzoekers van het FSP kunnen uit het arsenaal van de wetenschap een aantal methoden selecteren en vertalen naar Fryslân op een manier die passend is voor deze provincie. Dit vergt overigens wel de geconcentreerde inzet van mensen en middelen. Immers, selectie, toepassing en verdere verspreiding van nieuwe methoden is niet iets wat je er zomaar even bij doet. Daarom rechtvaardigt deze ambitie een eigen programma. Doel van het programma is het verkennen, verspreiden en borgen van wetenschappelijke methoden die nieuwe perspectieven op de ontwikkeling van Fryslân openen. Het 'borgen' gebeurt in eerste instantie binnen de eigen gelederen. Kennis en ervaringen die in de loop van het programma wordt opgedaan, zullen ingebed worden in nieuwe FSP-projecten en het reguliere panel- en monitoringsonderzoek. In tweede instantie kan het planbureau ook helpen bij het extern borgen, bijvoorbeeld door anderen te stimuleren tot het integreren van innovatieve werkwijzen in hun organisaties. Deze voornemens illustreren het belang van praktische uitwerking, waarop we in het navolgende ingaan.

### *Het (h)erkennen van regionale potenties*

Het programma 'Naar een brede kijk op ontwikkeling' is uitgewerkt in drie lijnen die elk een aangrijpingspunt vormen voor methodieken waarmee het perspectief op regionale ontwikkeling vernieuwd en verbreed wordt. De drie aangrijpingspunten zoeken we in het heden, het verleden en

in de toekomst. Allereerst gaan we nader in op het hedendaagse aangrijpingspunt. Vanuit een aantal veronderstellingen (aannames) zullen we duidelijk maken hoe we ons onderzoek organiseren.

Ten aanzien van onze aannames behorende bij het hedendaagse aangrijpingspunten vinden we aansluiting bij de internationale *beyond GDP* beweging. Deze beweging bestaat uit wetenschappers, politici, maatschappelijke organisaties en kritische burgers die ervan uitgaan dat het bruto binnenlands product (bbp, of *GDP/Gros Domestic Product*) te lang en te dominant is geweest. In de naoorlogse decennia werd maatschappelijke ontwikkeling afgelezen aan de jaarlijkse groei van het bbp, oftewel datgene wat een land aan toegevoegde waarde produceert. Het moge duidelijk zijn dat onze regio niet goed scoorde op deze indicator. In de tweede helft van de twintigste eeuw is dan ook het beeld ontstaan van Fryslân als een perifere regio die in economisch opzicht achterop raakte. Kritiek op de eenzijdigheid van de bbp-indicator opent veel alternatieve mogelijkheden om de eigen ontwikkeling te meten. *Beyond GDP* veronderstelt dat er veel meer aspecten zijn die het leven de moeite waard maken, en dat die aspecten een rol moeten spelen in de spiegel die we onszelf voorhouden. Daarbij wordt uitgegaan van een bredere opvatting van welvaart, waarin naast economische voorspoed ook het welzijn van mensen telt.

Welzijn is dus breder dan welvaart, omdat het naast economische ook sociale en natuurlijke leefomstandigheden meeneemt. Theoretisch kunnen twee benaderingen van welzijn onderscheiden worden: de welvaartseconomische benadering en de *capability*-benadering (PBL, 2020). De eerste benadering relateert welvaart aan behoeftebevrediging. Hoe meer middelen ingezet kunnen worden om de materiële en niet-materiële behoeften te bevredigen, hoe hoger het welzijn. In de nadruk op behoeftebevrediging herkennen we het neoklassiek-economische, kwantitatieve denken. Veel ondersteunende wetenschap heeft zich laten leiden door deze benadering. In talrijke monitors, indexen en nationale rekeningen overheersen economische fenomenen en indicatoren.

Vanuit de *capabilities* gedachte is deze dominantie kortzichtig. De tweede benadering vertrekt vanuit de mogelijkheden die mensen hebben om hun leven vorm te geven. Het welzijn wordt vergroot als de set van mogelijkheden wordt vergroot. Echter het grootste verschil met de welvaartseconomische benadering is de nadruk die gelegd wordt op de vrijheid en autonomie van het individu om te kiezen uit die set van mogelijkheden. Hoewel elk individu verschilt door persoonlijke kenmerken en leefomstandigheden, wordt welzijn bepaald door het vermogen om ons leven zelf in te richten, door mogelijkheden te selecteren die de kwaliteit van leven voor het individu in kwestie verhogen. Deze filosofische positie is door Stiglitz, Sen en Fitoussi (2019, p. 15) vertaald naar concrete zaken ('mogelijkheden') als gezondheid, onderwijs, werk, wonen, politieke participatie, de sociale en natuurlijke leefomstandigheden, of veiligheid (ook in economische zin).

Deze meeromvattende kijk op wat het leven de moeite waard maakt is voortgevloeid uit de maatschappelijke zoektocht naar een bredere kijk op ontwikkeling, en beïnvloedt deze op zijn beurt. In het programma Brede-Kijk sluiten we aan bij deze benadering, en zijn we ons bewust van de context waarin we dat doen. Bovendien kunnen we zelfbewust stellen dat het FSP (De Vries et al., 2019) al met een integrale blik kijkt naar 'hoe het gaat met de inwoners van Fryslân in veranderende omstandigheden'. Niettemin kunnen we onze integrale blik versterken door aansluiting te zoeken bij de (inter)nationale beweging rond de *capability*-benadering. Dit heeft als voordeel dat ons

kenniswerk beter aansluit bij het (inter)nationale werk van anderen, waardoor vergelijking en synthese wordt bevorderd. We verrijken het Friese perspectief met concepten en methodieken die elders hun nut hebben bewezen. Bovendien wordt de onderlinge vergelijkbaarheid tussen Fryslân en andere schaalniveaus bevorderd als we aansluiten bij de werkwijze van anderen. In Nederland richten we ons in eerste instantie op de Monitor Brede Welvaart. Dit onderzoek van het CBS (2020) is gedaan door het CBS op verzoek van de Tweede Kamer, die de verantwoording van het overheidsbeleid op een meer integrale manier wilde vormgeven. Brede Welvaart gaat over alles wat mensen van waarde vinden, zoals leefbaarheid; sociale infrastructuur en voorzieningenniveau; economische structuurversterking; onderwijs en arbeidsmarkt; klimaat en energie; natuur & landbouw; bereikbaarheid; en de woningmarkt. De onderzoekers van het CBS heeft het fenomeen van 'brede welvaart' vertaald naar negen thema's, die uitgewerkt worden in afzonderlijke indicatoren. Eind november 2020 is ook op regionaal niveau een Monitor Brede Welvaart ter beschikking komen, die door het FSP is geduid voor Fryslân (Anema et al., 2021).

Binnen het FSP-programma 'Naar een bredere kijk op ontwikkeling' zullen we de systematiek en de uitkomsten van de CBS monitoring vertalen naar Fryslân en daarbij de benodigde duiding leveren. Voordeel daarvan is dat het ons een breder perspectief op het heden geeft. Met dit bredere perspectief komen meer mogelijkheden voor toekomstige ontwikkeling over het voetlicht. De brede kijk op welzijn en ontwikkeling kan toegepast worden op verschillende ruimtelijke schaalniveaus, domeinen en maatschappelijke initiatieven zoals de Friese bloeizone beweging. Het biedt een nieuwe richting om de potenties van Fryslân scherp te krijgen en daarmee onze blik op het heden te verrijken.

### *Lerend evalueren*

Het tweede aangrijpingspunt zoeken we in de ervaringen die we hebben opgedaan met nieuwe vormen en werkwijzen van regionale ontwikkeling. Immers, de zoektocht naar nieuwe wegen van regionale ontwikkeling is ouder dan het disruptieve Corona-jaar 2020. We zouden onszelf tekortdoen als we niet ook het nabije verleden bij onze zoektocht betrekken. De tweede aanname is dan ook dat reflectie op ervaringen uit het nabije verleden ons meer inzicht en zelfbewustzijn opleveren, zodat we ons beter kunnen voorbereiden op nieuwe dingen die komen gaan. Aandacht voor lerend vermogen is de logische stap die voortvloeit uit onze positionering als wetenschappers in een proces van maatschappelijke vernieuwing (§1). Het FSP kan het lerend vermogen versterken, onder andere door retrospectieve analyse en het stimuleren van reflectie. Op veel plekken is of wordt ervaring opgedaan met het verbeteren van de toekomst op basis van integrale ambities. Deze ervaring biedt een ideale kans om te leren wat waar werkt.

Praktisch en methodisch staan we hier voor een uitdaging. Praktisch het intensief stimuleren en begeleiden van interactieve leerprocessen de nodige ervaring vereist: hier ligt een kans om ons verder te bekwamen. De methodologische uitdaging ligt in het gebrek aan een kant-en-klare werkwijze. Als het gaat om leren in organisaties en netwerken zijn er talrijke theoretische en empirische studies verschenen. Maar die zullen altijd op de regionale maat van Fryslân gesneden moeten worden. Dit vraagt denkwerk en oefening waar we in het Brede-Kijk-programma de tijd voor



nemen. Daarbij vormt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een inspiratiebron. Het PBL heeft in verschillende projecten voor een 'lerende evaluatie' heeft gekozen (Folkert, Verwoerd en Verwest, 2018). In de lerende evaluatie wordt niet alleen teruggekeken om het succes van een project, programma of beleidscyclus achteraf te bepalen. Daarentegen wordt ook gaandeweg de uitvoering van een beleidstraject gekeken of de gekozen aanpak nog voldoet. Dat gebeurt door goed te kijken naar de veronderstelling en de aannames: wat beoogt het traject en vanuit welke gedachten is voor welke interventies gekozen? Vervolgens wordt op basis van empirisch onderzoek gekeken of de veronderstellingen wel uitkomen. Heeft een interventie inderdaad het beoogde effect, dan kunnen we onderzoeken waarom iets werkt. Gebeurt echter het tegendeel dan ligt een reflectie voor de hand: moeten we onze aannames bijstellen? Moeten we voor andere interventies kiezen? Deze vragen worden nadrukkelijk niet alleen van achter het bureau beantwoord. Cruciaal is de inbreng van beleidsbetrokkenen, die samen met de wetenschappers betekenis geven aan de waarnemingen. Zo kunnen beleidstrajecten al gaandeweg hun uitvoering verbeterd worden.

De idee van lerend evalueren biedt een eerste houvast in een aantal regio-projecten die onder het FSP-programma 'Naar een bredere kijk op ontwikkeling' passen. In zowel Noordwest- als Zuidoost- en Noordoost-Fryslân voert het FSP meerjarige onderzoeken naar regionale planning uit. Deze onderzoeken moeten het ontwikkelingsbeleid helpen aan kennis en inzicht, in laatstgenoemde twee regio's door het evalueren van de Regio Deals die hier voor talrijke stimuleringsprojecten zorgen. Lerend evalueren helpt het FSP hier op weg, maar in de praktische toepassing zal nog heel wat geschaafd en aangepast moeten worden.

Daarbij zullen we onze eigen rol als wetenschapper ook opnieuw moeten definiëren. Rationaliteit en replicerbaarheid zijn de onwrikbare principes van waaruit wij kennis produceren. Maar wij zijn ook afhankelijk van de behoeften, opvatting en medewerking van de individuen en organisaties die wij willen ondersteunen. Het faciliteren van een leerproces vraagt dan ook om interactieve vaardigheden (Verwest et al., 2019). Hierdoor kan de onderzoeker samen met beleidsbetrokkenen betekenis geven aan objectieve waarnemingen. Weliswaar levert de onderzoeker hierdoor autonomie in omdat zij of hij wordt beïnvloed door de interpretatie van anderen. De winst ligt echter bij de impact van het onderzoek. Die kan vergroot worden als beleidsbetrokkenen zich mede-eigenaar gaan voelen van bevindingen die steunen op een intersubjectief proces. Mede-eigenaarschap kan hier gelijk staan aan leren. Wederzijds leren kan zo leiden tot een versnelling in de nieuwe praktijk van regionale planning. Vanuit dezelfde opvattingen zal het 'Brede Kijk'-programma ook actief zijn in de monitoring van de Bloeizone beweging in Fryslân. Deze beweging zet in op gezond ouder worden. Het FSP zal dit proces voeden met een lerend monitoringstraject.

#### *Van toekomstplanning naar toekomstverkennen*

Het derde aangrijpingspunt valt samen met de wijze waarop we naar de toekomst kijken. We refereerden aan de praktijk van planologie met z'n naoorlogse decennia dwingende, logisch-positivistische methodologie. Het resultaat was een ruimtelijke ordening die appelleerde aan het blauwdruk denken: vooropgestelde plannen, inclusief gekwantificeerde doelstellingen over hoeveel

mensen waar moesten wonen, domineerden het beleid. Het blauwdruk denken vierde ook in andere domeinen hoogtij, van economische ontwikkeling tot sociaal-culturele ontplooiing. Verondersteld kan worden dat we ons vanaf het laatste kwart van de twintigste eeuw beseffen dat de toekomst niet op dit detailniveau maakbaar is. Van daaruit kunnen we ook aannemen, dat deze lineaire prospectie niet meer past bij de dynamische, complexe en risicovolle 21<sup>ste</sup> eeuw. En dat we tegenover het blauwdrukdenken nieuwe, meer adaptieve vormen van toekomstplanning moeten zetten. Adaptieve vormen omarmen de permanente onzekerheid ten aanzien van onze samenleving. Plannen moeten daarom gemakkelijk aan te passen zijn aan dynamische ontwikkelingen (Rauws, Zuidema en Roo, 2019).

Maar als de vooruitblik niet meer scherp stelt op een heldere stip aan de horizon, hoe moeten we ons dan een voorstelling van de toekomst maken? Gelukkig is er in de afgelopen decennia een internationale praktijk ontstaan die ons in staat stelt om op een adaptieve manier de toekomst te verkennen (Giesecke, Crehan en Elkins, 2009). In allerlei vormen van toekomstverkenningen worden ontwikkelingen en onzekerheden geïdentificeerd. Op basis van deze wetenschappelijke analyse worden trends onder woorden gebracht en aan elkaar verbonden in diverse scenario's. De scenario's hebben een verhalende vorm, en schetsen een beeld van de toekomst waarnaar de samenleving zich mogelijk toe beweegt. Volgens PBL-onderzoeker Ed Dammers (2010, p. 229) kan het denken langs scenario's bijdragen aan inzicht, communicatie en/of commitment onder beleidsbetrokkenen. Het eerste punt, inzicht, heeft betrekking op het besef van actuele en met elkaar samenhangende ontwikkelingen, alsook de mogelijke impact van onverwachte gebeurtenissen en beleidsalternatieven. Het tweede punt, communicatie, wijst op de voordelen van de niet-dwingende scenario's: deze faciliteren een open discussie over de toekomst. Bij het derde punt, commitment, dragen scenario's bij aan steun voor een bepaalde strategie of inspireren zij tot het inslaan van een nieuwe weg.

De meerwaarde van het scenario denken, verwoord in bovenstaande trits, zou ook in Fryslân een bredere toepassing moeten krijgen. Ook hier zal het Brede-Kijk programma de tijd en de gelegenheid moeten creëren, om het FSP geoefend te maken in toekomststudies. In 2020 en het begin van 2021 hebben we toekomstscenario's voor Wonen en Leven in de gemeente Opsterland van het jaar 2040 ontwikkeld. Sommige stappen in het onderzoeksproces bleken dicht tegen ons kennen en kunnen aan te liggen, zoals het identificeren van trends. Op andere aspecten zijn we relatief onervaren, bijvoorbeeld als het gaat om het verwoorden en verbeelden van toekomstige scenario's. Bovendien vindt scenarioplanning steeds vaker plaats in co-creatie tussen onderzoekers en beleidsbetrokkenen (Rijkens-Klomp en Cörver, 2018). Eens te meer stuiten we hier op de intersubjectieve en faciliterende vaardigheden van de wetenschapper. Ook hier zullen we in het kader van de toekomstverkenningen mee verder oefenen. Naast het domein van wonen & leven dient ook het domein van de sociaal-economische ontwikkeling zich aan als een gebied waarop toekomstscenario's gewenst zijn (Marchand, Troost en Molema, 2020).

## **Besluit**

Het programma 'Naar een brede kijk op ontwikkeling' zal ondersteunen in het opnieuw vormgeven aan de toekomst. Met dit programma draagt het FSP bij aan methoden die het werken aan regionale ontwikkeling ondersteunen. Het overkoepelende motief is de zoektocht naar nieuwe perspectieven op ontwikkeling dat het vacuüm van de teleurgestelde verwachtingen opvult. Dit vacuüm ontstond nadat we, omstreeks 1975, ons enthousiasme over de industrie gedreven welvaartsgroei begonnen te verliezen. We spreken hier bewust van 'perspectieven', meervoud. Eén haarscherpe stip op de horizon is gezien de toegenomen complexiteit niet meer mogelijk. Beter is het te spreken van 'stippen' die kunnen samenvallen met Fryslân of specifieke regio's binnen deze provincie. Nieuwe toekomstverwachtingen kunnen geschapen worden door zowel het heden als het verleden en de toekomst te onderzoeken. We zullen de brede potenties van de hedendaagse samenleving tonen. We willen beleidsnetwerken faciliteren door ze te helpen leren van het nabije verleden. En we zullen mogelijke toekomstscenario's schetsen die inzicht, discussie en commitment bevorderen.

Deze ambities zijn niet verenigbaar met het veilige idee van een volstrekt autonome wetenschapper. Dit kan ongemakkelijk voelen en daarom hebben we in dit essay veel aandacht besteed aan de positionering van onszelf. Met Boutellier (2019, p. 154) kunnen we onszelf als ondersteunende wetenschappers zien, die nieuwe mogelijkheden in processen van maatschappelijk vernieuwing kunnen blootleggen. We handelen vanuit onwrikbare principes als rationaliteit en controleerbaarheid. De ondersteunende wetenschap opereert in netwerken met een eigen dynamiek. Wil die dynamiek beïnvloed worden, dan is meebewegen noodzakelijk. We zullen gevoelig moeten zijn voor de vragen en behoeften in het specifieke netwerk waarin we functioneren. Sensibiliteit wordt ook gevraagd als het gaat om het communiceren van kennis en inzichten. Toon, stijl en timing hebben allemaal effect op de mate waarin het FSP invloed kan uitoefenen. De programmatische ambities liggen dus hoog. Gelukkig gedijen wetenschappers daar (over het algemeen) goed bij.

## Literatuur en verwijzingen

Keimpe Anema et al., *Brede welvaart in Fryslân. Eerste duiding van de CBS-monitor* (FSP: Leeuwarden, 2021).

CBS, *Monitor Brede Welvaart en Sustainable Development Goals. Een toelichting* (CBS: Den Haag, 2020)

Hans Boutellier, *Het seculiere experiment. Over westerse waarden in radicale tijden* (Amsterdam: Boom, 2<sup>e</sup> druk 2019).

Hans van de Cammen en Len de Klerk *Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot VINEX-wijk.* (Houten: Het Spectrum, 2008).

Roberta Cappelo, 'Space, growth and development', in: Peter Nijkamp en idem, red.. *Handbook on regional growth and development* (Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 2009) pp. 33-52.

Ed Dammers, 'Hoe toekomstverkenningen worden gebruikt', in: Marjolein van Asselt et al. (red.), *Uit zicht: toekomstverkennen met beleid* (Amsterdam University Press: Amsterdam, 2010) pp. 223-240.

Rob Folkert, Lisa Verwoerd en Femke Verwest, 'Lerend evalueren: navigeren tussen verantwoord en leren', *Beleidsonderzoek Online*, oktober 2018. DOI: 10.5553/BO/221335502018000007001.

Susanne Giesecke, Patrick Crehan en Stephan Elkins, *The European Foresight Monitoring Network: collection of EFMN briefs - Part 1* (DG Research / Publications Office of the European Union: Luxembourg, 2009).

Edwin Horlings en Jan-Pieter Smits, *Conceptueel kader voor een regionale monitor brede welvaart* (CBS: Den Haag, september 2019).

Wouter Marchand, Sander Troost en Marijn Molema, *Samen werken aan Friese veerkracht in een veranderende context. De kennisbehoefte van de triple helix in Fryslân op een rij* (Leeuwarden: FSP, 2020).

Hans Mommaas, 'Kennis en beleid in beweging (vanuit het perspectief van de leefomgeving)', *key-note lecture* VSO Congres 'Meer doen met Kennis', 25 juni 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=CiXM--MDh2s&feature=youtu.be> geraadpleegd 11 augustus 2020.

Peter Hein van Mulligen, *Met ons gaat het nog altijd goed: 8 sombere mythes over Nederland ontrafeld* (Amsterdam: Prometheus-Bert Bakker, 2020).

Nicole Rijkens-Klomp en Ron Cörvers, 'De betekenis van participatieve toekomstverkenningen voor strategisch beleid: lessen uit de lokale praktijk', *Bestuurswetenschappen* 72 nr. 4(2018), pp. 28-46.

PBL, 'Brede welvaart in de regio: de rol van beleid', *concept versie position paper* (PBL: Den Haag, 3 juni 2020).

Ward Rauws, Christian Zuidema en Gert de Roo, *Adaptieve Planning in Perspectief: Over adaptieve sturingsbenaderingen voor het borgen en versterken van de kwaliteit van de leefomgeving in een veranderlijke wereld* (Rijksuniversiteit Groningen, Groningen, 2019).

Jan Rotmans, *In het oog van de orkaan: Nederland in transitie* (Boxtel: Æneas, 2012).

Joseph Stiglitz, Amartya Sen en Jean-Paul Fitoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress: Zonder plaats, 2009).

Ingrid van de Vegte, 'De Friese Paradox – eerste verklaringen', webpublicatie FSP:  
<https://www.fsp.nl/publicaties/de-friese-paradox-eerste-verklaringen/>, geraadpleegd 11 augustus 2020.

Femke Verwest, Eva Kunseler, Paul Diederik en Patricia Faasse, 'Van procedure naar praktijk: Inzet op effectieve onafhankelijkheidsborging bij het Planbureau voor de Leefomgeving', *Bestuurskunde* 28 nr. 4 (2019) pp. 19-31.

Wilma de Vries et al., *Leven in Fryslân: editie 2019* (Fries Sociaal Planbureau: Leeuwarden, 2019).