

## Institutionele leegte: nieuwe bronnen, nieuwe uitdagingen

van Bueren, Ellen; Klievink, Bram

**Publication date**

2017

**Document Version**

Accepted author manuscript

**Published in**

Bestuurskunde

**Citation (APA)**

van Bueren, E., & Klievink, B. (2017). Institutionele leegte: nieuwe bronnen, nieuwe uitdagingen. *Bestuurskunde*, 26(3), 3-14.

**Important note**

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

**Takedown policy**

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## **Institutionele leegte: nieuwe bronnen, nieuwe uitdagingen**

Ellen van Bueren en Bram Klievink

**Note:** This is the author's version of the accepted manuscript. The full and final paper was published in 'Bestuurskunde' 26 (3), 2017.

Please cite this paper as: Van Bueren, E., & Klievink, B. (2017). Institutionele leegte: nieuwe bronnen, nieuwe uitdagingen. *Bestuurskunde*, 26(3), 3-14.

**Abstract:** *Technische en maatschappelijke innovaties, zoals de digitale en energierevoluties, ontwikkelen zich vaak sneller dan bestaande instituties kunnen bijbenen. Ze leiden tot een institutional void, een krachtige metafoer, die vragen oproept over de aard van de leegte, naar veranderende regels, rollen en verantwoordelijkheden, maar ook naar strategieën om de leegte te vullen of juist te benutten. Het begrip bestaat al even maar lijkt (opnieuw) relevant om actuele socio-technische innovaties en uitdagingen te duiden, die ons ook in staat stellen de institutionele leegte opnieuw en scherper te conceptualiseren. In dit inleidende artikel bespreken we hoe dit begrip in verschillende vakgebieden terugkomt en gaan vervolgens in op de leegte als bestuurskundig begrip. Ten slotte blikken we vooruit op de vraag hoe dit begrip bruikbaar is voor hedendaagse vraagstukken, met een specifieke blik op de onderwerpen in dit themanummer.*

**Keywords:** Institutional void, Literature review, Societal change, Technical innovation, Governance

### **English summary:**

#### ***Challenges and governance in institutional voids – a literature review***

Societal and technological developments (such as the digital and energy revolutions) move faster than existing institutions can keep up with. The developments may lead to a metaphorical institutional void, which brings questions about the nature of the void, the changing rules, practices and responsibilities, and about the strategies to deal with the void. The concept has been around for a while but (again) seems relevant to understand current socio-technological innovations and challenges, that also allow us to further conceptualise the institutional void. In this introduction to the issue, we discuss the concept of an institutional void and explore how it is used in various domains of study, including public administration. We argue for how the concept is relevant today and therein also introduce the topics that are discussed in this special issue.

## **Inleiding institutionele leegte**

Grote technische en maatschappelijke veranderingen – zoals industrialisatie, globalisering en urbanisatie – hebben in het verleden geleid tot perioden van buitengewone institutionele en sociale innovaties. Datzelfde valt op te merken over het huidige tijdperk, gekenmerkt door netwerksamenleving en informatierevolutie, die grote veranderingen met zich meebrengen op economisch, sociaal, democratisch en governance gebied (Nye, 1999). In een eerder artikel in *Bestuurskunde* (Klievink, Van Wegberg, & Van Eeten, 2017) vroegen we ons al af hoe effectief bestuur kan omgaan met een *institutionele leegte*. Met dit begrip doelen we op een gat tussen bestaande regels en instituties en hun effectiviteit en legitimiteit, naar Hajer's (2003) begrip van een *institutional void*. Zeker digitale innovaties ontwikkelen zich vaak sneller en zijn disruptiever dan dat bestaande wetten, regels, normen en andere vormen van instituties erop aangepast kunnen worden. Er is weliswaar geen echte 'leegte' maar innovaties en ontwikkelingen in de samenleving leiden wel tot situaties waarin bestaande instituties, regels en structuren niet meer helemaal passen bij de nieuwe werkelijkheid die die ontwikkelingen creëren (vgl. Fremeth & Marcus, 2011).

Die institutionele leegte is nu zo'n actueel vraagstuk omdat niet alleen technische innovaties bestaande instituties uitdagen. Er zijn ook andere bronnen van de leegte, denk daarbij aan decentralisatie, deregulering en liberalisering van overheidstaken, zoals in het sociale domein en in de zorg; de participatieve samenleving, met een grotere rol en verantwoordelijkheid voor de individuele burger; cross-sectorale ontwikkelingen, waarbij sectoren gezamenlijk projecten ondernemen, denk bijvoorbeeld aan waterschappen die energie produceren, of de postbode die onkruid bestrijdt, de waterstanden opneemt en een oogje in het zeil houdt bij alleenstaande ouderen; een nog altijd voortdurende globalisering van problemen, zoals klimaatverandering, maar ook van netwerken, zoals de global supply chains, ondersteund door digitale infrastructuur en technologie.

In dit themanummer staan we stil bij dit begrip institutionele leegte. Het is een krachtige metafoer, die vragen oproept over de aard van de leegte, naar veranderende regels, rollen en verantwoordelijkheden, maar ook naar strategieën om de leegte te vullen of juist te benutten. Daartoe zullen we in dit introductieartikel allereerst ingaan op het begrip institutionele leegte: hoe wordt dit in de wetenschappelijke literatuur geduid en welke strategieën worden gehanteerd om de leegte, zo die al bestaat, in te vullen? Vervolgens beschouwen wij aan de hand van vijf uitdagingen aan instituties hoe het is gesteld met de institutionele leegte en de opvulling van de ruimte. Dit artikel is tot stand gekomen op basis van een beknopt literatuuronderzoek waarbij in wetenschappelijke databases is gezocht op 'institutional void', in combinatie met snowballing.

## **Institutionele leegte in verwante vakgebieden**

Het begrip institutionele leegte komt in verschillende disciplines terug, van bedrijfskunde tot innovatieliteratuur, supply chain management en social entrepreneurship. Kenmerkend is de opvatting van het begrip 'institutie'. In al deze verschillende disciplines wordt teruggegrepen op North's (1990) definitie van instituties als *the rules of the game*, de set formele en informele

instituties die gezamenlijk de regels van het spel vormen en gedrag van actoren daardoor mede vormgeven.

In de bedrijfskunde, met name in literatuur over *corporate governance*, is het begrip sinds 1997 in zwang (Doh, Rodrigues, Saka-Helmhout, & Makhija, 2017). Het wordt vooral gebruikt in de *international business* literatuur om de situatie in opkomende markten te typeren, die verschillen van de thuismarkt (Khanna & Palepu, 1997). Een bedrijf dat in een opkomende markt in een ander land wil opereren, wordt vaak geconfronteerd met een ander institutioneel speelveld, waarin de instituties kunnen ontbreken die juist essentieel zijn voor het opereren op een markt, zoals een digitale en financiële infrastructuur (Castellacci, 2015). Het concept institutionele leegte biedt zicht op de verschillende strategieën die bedrijven ontwikkelen in antwoord op institutionele leegte die zij in het gastland ervaren, variërend van het ontlopen en verzachten van de verschillen tot het profiteren van de verschillen en het actief vormgeven van de instituties van het gastland. Het begrip institutionele leegte benadrukt dat de institutionele ruimte waarin bedrijven opereren niet per definitie exogeen is, maar dat die ruimte deels beïnvloedbaar is. Het handelingsperspectief richt zich in deze literatuur vooral op de wijze waarop met de ruimte wordt omgegaan. Bedrijfsstrategieën zouden zich vooral moeten richten op het geheel van interne en externe variabelen die gezamenlijk deze ruimte vormen (Doh et al., 2017).

Er zijn diverse bedrijfsstrategieën denkbaar om de leegte in te vullen, elk met wisselend resultaat. We noemen er een aantal die we in de literatuur zijn tegengekomen. Bij afwezigheid van instituties kunnen spelers proberen om de gehele ruimte in te nemen en naar hun hand te zetten, al dan niet door politieke druk uit te oefenen, met monopolievorming als mogelijke uitkomst. Coalitievorming is een strategie waarin juist het koppelen van belangen centraal staat, bijvoorbeeld de belangen van een plaatselijke overheid en een internationaal bedrijf. Vertrouwen tussen de coalitiepartners is essentieel voor het succes van deze strategie. Het houdt opportunistisch gedrag in toom en legitimeert het handelen van de coalitiepartners (Doh et al., 2017). Een andere strategie is het toepassen van reeds bewezen sturingsmechanismen, waar de betreffende organisaties vaak ook mee bekend en vertrouwd zijn. Vaak wordt hierbij vergeten dat deze in een andere context zijn ontwikkeld. Bij toepassing van die strategieën elders blijken ze vaak een stuk minder effectief, of kunnen ze zelfs averechts werken (Filatotchev, Jackson, & Nakajima, 2013). Een vierde strategie is het institutioneel ‘lenen’, in de bestuurskunde bekend als institutionele transplantatie. Bij gebrek aan lokale of wenselijke instituties worden de instituties van elders gekopieerd. Zowel uit de bedrijfskundige literatuur, maar ook uit de meer bestuurskundige literatuur is inmiddels bekend dat het simpelweg overplanten van instituties niet werkt als deze niet aansluiten op de lokale praktijken (De Jong, 1999). Een laatste, vergaande strategie die hier het vermelden waard is, is de keuze van buitenlandse organisaties om zowel de private als de publieke institutionele leegte op te vullen, door taken op zich te nemen die normaal gesproken bij de overheid van het betreffende land of gebied zouden liggen. Zo investeren Chinese bedrijven, met de Chinese overheid in hun kielzog, in infrastructuur en onderwijs in Afrikaanse landen. Dit zien zij als noodzakelijke voorwaarden voor andere investeringen.

Corporate governance literatuur wordt wel verweten *under-contextualised* en *under-socialized* te zijn: theorieën over bedrijfsstrategieën hebben onvoldoende oog voor de invloed van harde en zachte institutionele structuren op het effect van bedrijfsstrategieën, waarbij ook de oorsprong of herkomst van instituties in ogenschouw zou moeten worden genomen (Filatotchev et al., 2013). De focus is vooral op de match of mismatch tussen organisaties en de formele institutionele context, terwijl juist de op de informele context gerichte strategieën weleens het succes en falen van die strategieën beter zouden kunnen verklaren. Binnen de organisatieliteratuur wordt de afgelopen jaren daarom meer ingezoomd op het micro-niveau. Hierbij is de focus gericht op hoe organisaties omgaan met verschillende vereisten, voortkomend uit de verschillende institutionele contexten waarin zij zich bevinden (Delmas & Toffel, 2008). In *unsettled spaces* is immers sprake van institutioneel pluralisme. De leegte kan dan vooral worden begrepen als de afwezigheid van een enkele en eenduidige set van regels, en het is dan ook zinvol om te bekijken welke set van regels partijen uitkiezen als leidraad voor hun handelen en hoe ze tot deze keuze komen (Greenwood, Raynard, Kodeih, Micelotta, & Lounsbury, 2011).

Ook in literatuur over hybride organisaties is het begrip institutionele leegte terug te vinden. Deze organisaties incorporeren de institutionele logica van meerdere systemen. Hoe organisaties omgaan met dit institutioneel pluralisme, krijgt de afgelopen jaren meer de aandacht: hoe selecteren, prioriteren, balanceren en/of integreren hybride organisaties meerdere logica's (Mair, Mayer, & Lutz, 2015)? Governance, hier doelend op het geheel van mechanismen gericht op het richting geven aan en controleren van organisaties en het onderhouden van relaties, vervult daarin een cruciale rol. Een typisch voorbeeld van hedendaagse hybride organisaties zijn sociale ondernemingen, waarin de institutionele logica van een *for-profit* onderneming en die van een *not-for-profit* organisatie samenkomen (Stephan, Uhlener, & Stride, 2015). Uit onderzoek hiernaar blijkt dat organisaties grofweg op twee manieren met dit institutioneel pluralisme omgaan: zij conformeren zich naar een van de logica's of zij weigeren willens en wetens volgens een van de logica's te handelen (Mair et al., 2015). Op strategisch niveau zetten deze organisaties zich dan ook vaak af tegen de gevestigde logica's en bijbehorende instituties. Zij zijn zich ervan bewust dat ze omwille van hun legitimiteit aan verschillende logica's moeten voldoen. Op operationeel niveau is dit type organisaties echter vaak pragmatischer. Deze organisaties zien de institutionele leegte juist als een kans om te kunnen putten uit de verschillende institutionele regimes met bijbehorend instrumentarium.

Buiten de bestuurskunde komen we het begrip *institutional void* dus in verschillende vakgebieden tegen. Over het algemeen worden institutionele leegten gezien als te vullen ruimten, die zijn ontstaan door gebrek aan een institutioneel kader – dit speelt vooral in de opkomende markten – of juist door gebrek aan een *gedeeld* of *passend* institutioneel kader. De ruimte grenst aan verschillende kaders of regimes, het geheel van regels en praktijken, waarvan er geen dominant is of waarvan geen er de snelheid van technische of sociale innovaties bij kan benen. Deze situatie kan tijdelijk zijn – dan is geen aanpassing aan een nieuwe situatie nodig – of permanent (cf. Besharov & Smith, 2014). Bij permanente leegte kan onderscheid worden gemaakt tussen hoogdynamisch en laagdynamisch. In een hoogdynamische situatie is er sprake

van een staat van permanente verandering, ook van de leegte of de te vullen ruimte, bijvoorbeeld bij snelle innovatie en voortdurend voortschrijdende technologie). Bij een laagdynamische ruimte is de leegte min of meer stabiel, maar lukt het actoren desondanks niet om de ruimte op te vullen. De literatuur is er vooral op gericht om te begrijpen hoe actoren omgaan met de op te vullen ruimte, mede gegeven de met elkaar wedijverende of concurrerende logica's van die verschillende institutionele systemen. Vermijden, conformeren aan een van de aanpalende regelsystemen, of het balanceren tussen meerdere regelsystemen met behulp van governance arrangementen zijn grofweg drie manieren om op de leegte te reageren (Mair et al., 2015).

### **Hajer's institutionele leegte**

In de Nederlandse bestuurskunde is het begrip institutionele leegte vooral bekend geraakt door Maarten Hajer. In zijn oratie *Politiek als vormgeving* (Hajer, 2000) geeft hij al de voorzet, zonder het begrip als zodanig te benoemen. In zijn publicatie *Policy without polity? Policy analysis and the institutional void* (Hajer, 2003) staat het begrip wel als zodanig centraal. In beide publicaties gaat Hajer in op de nieuwe manieren van beleid maken die in reactie op veranderende omstandigheden zijn ontstaan. De beeldspraak van institutionele leegte wijst hier vooral op een nog op te vullen nieuwe politieke ruimte. Beleidsproblemen worden ingewikkelder en weerbarstiger en 'wicked'. Zij kunnen veelal niet meer worden opgelost binnen bestaande institutionele kaders en grenzen. Macht is te versnipperd om deze problemen het hoofd te bieden. Problemen zijn niet langer gebonden aan tijd en plaats; zij overstijgen organisaties, sectoren en landen, en worden gekenmerkt door structurele onzekerheid waar kennis geen afdoend antwoord op kan leveren. Bestaande instituties, zoals de inzet van traditionele beleidsinstrumenten die zijn ingebed in de klassieke instituties van de staat, bieden niet langer een passend antwoord op deze vraagstukken, die zich afspelen in 'nieuwe politieke ruimten', dwars door of naast bestaande kaders. Als de klassieke instituties al oplossingen weten te produceren voor deze problemen, dan is de kans groot dat deze door allerhande groepen niet langer als legitiem en effectief worden beschouwd. Effectief beleid vereist handelen op verschillende institutionele speelvelden, in steeds vluchtiger wordende samenwerking en afstemming tussen verschillende actoren. In reacties van actoren op de institutionele leegte staan concepten als meerlagig, polycentrisch bestuur, beleidsarrangementen en governance dan ook centraal.

Institutionele leegte duidt volgens Hajer (2003) op het handelen in een 'lege' ruimte: een ruimte zonder heldere en algemeen geaccepteerde regels en normen voor politiek handelen en vorming van beleid. Beleidsprocessen worden gekenmerkt door een dubbele dynamiek: onderhandelingen over de invulling van beleid gaan hand in hand met onderhandelingen over de regels en normen waarlangs dat zou moeten gebeuren. Met het ontstaan van nieuwe beleidsarrangementen wordt deze ruimte mede opgevuld. Gaandeweg ontwikkelen zich nieuwe normen, samenwerkingsverbanden en handelingspatronen.

In zijn artikel uit 2003 signaleerde Hajer vijf aspecten in het bijzonder waarop bestaande instituties, en dan met name de klassieke instituties van de staat, worden uitgedaagd. (1) De besluitvormingsstructuur is versnipperd, waardoor legitimiteit en effectiviteit van beleid lastig

zijn te voorspellen. (2) De besluitvormingsruimte is dynamisch: het kunnen inspelen op en snel schakelen tussen meerdere lagen (van internationaal tot lokaal) en dimensies (van publiek tot privaat, van burger tot staat) van besluitvorming is een vereiste. (3) Ons denken over participatie in besluitvorming en over democratische besluitvorming moet op de schop. (4) De autoriteit van (wetenschappelijke) kennis wordt ondermijnd. (5) Met de opkomst van grote maatschappelijke, wicked, problemen en het ter discussie stellen van en de zoektocht naar kaders waarbinnen deze kunnen worden geadresseerd, breidt de context van beleid zich steeds verder uit, en worden voorheen stabiele concepties van de staat en zijn instituties ook onderdeel van beleidsprocessen.

Tot slot gaat Hajer in het artikel in op de gevolgen van institutionele leegte voor drie kernelementen van beleidsanalyse en bestuurskunde. De eerste betreft de beleidsomgeving: het ontbreken van de voorheen vanzelfsprekende territoriale verbinding tussen politiek-bestuurlijke instituties, maatschappelijke processen en culturele verbondenheid zorgt voor een afkalvend draagvlak voor beleidsprocessen en de uitkomsten daarvan. Het actief ontwikkelen van gedeelde referentiekaders en het actief werven van vertrouwen daarin wordt daarmee een zelfstandige opgave. De tweede betreft de rol van kennis in beleidsprocessen; die is niet meer vanzelfsprekend. Erkenning van de inherente onzekerheden van kennis, waaronder de 'beperkte houdbaarheid' van kennis in een hoogdynamische omgeving en de beperkte waarde van theoretische kennis in de praktijk, heeft geleid tot grotere aandacht voor het experiment, waarin actoren met elkaar betekenis geven aan de kennis in de context waarin zij opereren, en daarmee kennis vertrouwen en geloofwaardigheid geven. Verbondenheid en identiteit verlenen mensen mede aan praktijk waaraan zij deelnemen. Interventie is het derde bestuurskundige kernelement waar Hajer bij stilstaat. In de veranderende samenleving wordt sturing gekenmerkt door de verschuiving van government naar governance, waarbij de rol van maatschappelijke actoren niet alleen een kwestie is van participatie, maar ook van het toedelen en faciliteren van verantwoordelijkheden.

### **Invulling van de leegte**

Het begrip institutionele leegte biedt verschillende disciplines dus de mogelijkheid om institutionele verandering te bestuderen en te duiden. De bedrijfskundige en organisatieliteratuur richten zich vooral op de gevolgen van institutionele leegte voor organisaties en op mogelijke strategieën om de ruimte in te vullen vanuit het belang van de betreffende organisatie, wat heeft geleid tot een rijk palet aan interventiestrategieën. De bestuurskundige literatuur richt zich veel meer op het vormgeven van de ruimte zelf en met name op de verandering van de instituties van de staat. Aan de hand van de vijf door Hajer gesignaleerde uitdagingen verkennen we hoe de nieuwe politieke ruimten worden opgevuld.

De eerste betreft de legitimiteit en effectiviteit van beleid. Die staat nog immer onder druk. Het neoliberale discours met nadruk op marktwerking, new public management, decentralisatie, deregulering en op sommige terreinen een terugtrekkende overheid heeft vooralsnog niet geleid tot nieuw vormgegeven, uitgekristalliseerde institutionele ruimten. Dat ligt deels aan de onvoltooidheid van dit proces; het is nog niet 'af'. Maar kan dit proces ooit voltooid zijn? Het neoliberale discours wijkt fundamenteel af van het discours van de verzorgingsstaat en de

sociaaldemocratie en de bijbehorende normen en waarden die diep in onze instituties zijn verankerd. Er lijkt nog geen oplossing te zijn voor dit permanente schuren van de twee waardensystemen met bijbehorende institutionele regimes. De keuze om volledig te conformeren aan de een dan wel aan de ander is onacceptabel voor verschillende groepen van actoren. Dit leidt tot een continu balanceren tussen de verschillende waarden, met ingewikkelde arrangementen die de voordelen van beide systemen proberen te benutten en de nadelen van beide systemen proberen in te dammen. Deze 'best of both' leidt tot een voortdurende worsteling met effectiviteit en legitimiteit, die vanuit de verschillende perspectieven heel anders worden beoordeeld.

De tweede uitdaging die Hajer schetst, is de institutionele dynamiek. De metafoor van leegte en het opvullen van nieuwe institutionele ruimten doet denken aan een beweging naar een nieuw evenwicht, waarin instituties moeten worden omgevormd, afgebroken en opnieuw opgebouwd. Deze metafoor zit sterk verankerd in het transitiedenken, waarin afbraak van bestaande instituties als voorwaarde voor vernieuwing wordt geschetst (Loorbach, 2014), in analogie naar de door Schumpeter bepleite creatieve destructie van industrieën als voorwaarde voor vernieuwing. Vooralsnog lijkt een nieuw evenwicht ver weg, en moeten we de volatiele toestand wellicht meer als een permanente beschouwen. Het werken met ingewikkelde arrangementen voor samenwerking en afstemming kent hoge transactiekosten, een fenomeen waarvoor in de bedrijfskundige literatuur meer aandacht is dan in de bestuurskundige, waar de noodzaak tot samenwerkingsgerichte arrangementen meer als gegeven wordt beschouwd. De institutionele leegte leidt dan soms juist tot institutionele drukte, met veel overlappende arrangementen waarvan de levensduur vaak beperkt is, en waarvoor de institutionele capaciteit om dit op een goede manier vorm te geven en te managen lang niet altijd aanwezig is, zeker niet bij de organisaties die in de afgelopen jaren sterk aan capaciteit hebben ingeboet. Daarnaast zijn er organisaties, met name uit de markt, die weinig capaciteit en ervaring hebben met het samenwerken in publiek-private verbanden. Voor hen is het opvullen van de ruimte middels participatie in dit soort constructies dan ook geen vanzelfsprekende zaak.

De derde uitdaging betreft vernieuwing in het denken over participatie en democratie. Op dit vlak is de afgelopen vijftien jaar wellicht de meeste vernieuwing geweest, vooral op lokaal niveau. Burgerparticipatie is niet langer een verplichte consultatieronde. Initiatiefrije, ondernemende burgers en organisaties staan aan de wieg van de vele lokale initiatieven en experimenten, die niet zozeer gericht zijn op vorming van instituties en beleid, maar zich vooral richten op het realiseren van specifieke doelstellingen in een lokale context. Daarin trekken zij vaak op met maatschappelijk betrokken ondernemingen. De doelstellingen dienen naast private belangen vaak ook publieke belangen, denk aan de talloze energiecoöperaties, en overheden raken meer thuis in de andere rollen die dit van hen vereist. Op lokaal niveau leidt dit tot een hernieuwde territoriale invulling van beleid, waarin de lokale sociaal-culturele context tot uitdrukking kan komen. De legitimiteit van dit soort experimenten is groot. De vele vaak kleinschalige of eendimensionale initiatieven herstellen de verloren gegane band tussen politiea en plaats, en bieden ruimte voor het bouwen aan persoonlijke relaties en vertrouwen. Het is de vraag in hoeverre deze lokale initiatieven leiden tot institutionele vorming voorbij de specifieke projecten. In hoeverre lukt het deze initiatieven om de spelregels op hogere



schaalniveaus te beïnvloeden? Dat is een vraag die meer aandacht behoeft en wederom vraagt om institutionele capaciteit om dit te bestendigen.

De vierde uitdaging betreft de afkalvende rol van kennis in beleidsprocessen, die door de roep om en mogelijkheid tot data-gedreven beleid nog verder onder druk staat. De institutionele leegte betekent dat niet langer vaststaat welk kennisdomein relevant is voor een vraagstuk, maar ook dat de autoriteit van kennis steeds meer aan betekenis inboet. Dit is reeds lange tijd zichtbaar bij de grote, grensoverschrijdende maatschappelijke uitdagingen zoals klimaatverandering. Daarbij worden meer en meer participatieve methoden ingezet, zoals vormen van citizen science en de nationale wetenschapsagenda. Bij deze uitdagingen kunnen we echter voortbouwen op meerdere kennisdomeinen, die vaak ook verankerd zijn in organisaties en regels. In het geval van technologische en digitale ontwikkelingen is dit veel minder het geval. Daar is de leegte minder het resultaat van conflicterende domeinen, alswel het gevolg van afwezige kennis. Het betreft nieuwe, kennisintensieve ontwikkelingen waarover nog onvoldoende kennis bestaat. De institutionele inbedding ontbreekt vaak grotendeels of volledig, terwijl de ontwikkelingen diepgaande invloed kunnen hebben op de samenleving. Overheden zijn sterk afhankelijk van externe actoren voor hun kennis over deze technologieën en de mogelijke impact. Daar waar bij andere vraagstukken governance arrangementen kunnen worden gevormd, die kunnen putten uit instrumenten en ervaringen uit verschillende regelsystemen, zijn bij deze problemen institutionele regels en arrangementen vaak geheel afwezig. De technologische ontwikkeling schrijdt voort in een institutioneel vacuüm, en het is de vraag of onze instituties überhaupt wel in staat zijn om deze ontwikkelingen bij te benen. Dit wordt versterkt door een aarzeling om innovaties te sturen, uit angst om vooruitgang te dwarsbomen.

De vijfde en laatste door Hajer gesignaleerde uitdaging betreft de uitdijende beleidsdiscussies, waarin de vorming van de spelregels mede onderwerp zijn van het spel. Hoewel deze dubbele dynamiek niet bij elke leegte even sterk aanwezig is, is de discussie over de spelregels al snel onderdeel van een beleidsspel. Zo gaat de discussie bij experimenten al snel over specifiek te veranderen regels, die een belemmering vormen voor de uitvoering van het experiment. Maar de voornaamste uitdaging op dit vlak ligt op het terrein van nieuwe technologieën. Denk hier bijvoorbeeld aan Airbnb, Uber of andere digitale innovaties die zich nadrukkelijk positioneren als nieuw model maar tegelijkertijd opereren in een (zwaar) gereguleerd domein. Door zich nadrukkelijk als nieuwkomer of uitdager te presenteren die een vastgeroest systeem komt verbeteren, krijgt het geheel iets Robin Hood-achtigs, waar bestaande instituties weinig grip op krijgen. Die instituties representeren echter wel een bepaalde logica en publieke belangen, waar de uitdagers soms aan ontsnappen. Technologisering van de samenleving kan voorts sluipenderwijs leiden tot het afbreken of achterhaald raken van enkele fundamentele institutionele regels, bijvoorbeeld ten aanzien van het recht op privacy, waarvoor nog geen vervanging is. Tegelijkertijd leidt technologisering tot de vorming van regels die vooral voortkomen uit het private domein. Dit geschiedt veelal buiten het politieke domein om en zonder publieke verantwoording. Voor zowel de RLI (Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur) als het Rathenau Instituut was dit aanleiding om zich dit jaar te buigen over deze opkomende technologieën. De RLI (2017) heeft een handreiking ontwikkeld die

overheden helpt in te schatten op welk type van regulerende mechanismen technologische ontwikkelingen van invloed zijn, van makkelijker tot lastiger veranderbaar. Dit helpt overheden om deze ontwikkelingen te analyseren en indien nodig eerder te reageren. Het Rathenau Instituut wijst erop dat onze instituties een update of opwaardering verdienen om de verreгаande digitalisering van de samenleving in goede banen te leiden, inclusief een discussie over publieke waarden en de verankering daarvan in verantwoordelijkheden van overheid, bedrijven en maatschappelijke organisaties, en doet daarvoor vijf concrete suggesties, van de versterking van de positie van toezichthouders tot een maatschappelijk digitaliseringsakkoord (Kool, Timmer, Royakkers, & Van Est, 2017).

### **Conclusie en vooruitblik**

In deze bijdrage hebben we een overzicht gegeven van het denken over het concept institutionele leegte in verschillende disciplines. Daarna zijn we verder ingegaan op *of* en *hoe* de uitdagingen die de leegte aan onze instituties stelt, zoals gesignaleerd door Hajer in 2003, zich vandaag de dag voordoen. Het begrip lijkt relevant om actuele socio-technische innovaties en uitdagingen te duiden, welke ons ook in staat stellen de *institutional void* opnieuw en scherper te conceptualiseren.

In de meer bedrijfskundige literatuur wordt de institutionele leegte vooral als een kwestie van tijdelijke frictie gezien, waar op redelijk instrumentele wijze mee om kan worden gegaan, zelfs als het de formulering van de spelregels betreft. In de meer bestuurskundige literatuur is de aandacht meer gevestigd op de instituties van de staat die onder druk staan en geen passend antwoord bieden op nieuwe vraagstukken. Veel aandacht in de literatuur gaat daarom uit naar casuïstiek over nieuwe samenwerkingsarrangementen bij specifiek te vullen ruimten, waarbij vergelijkbare strategieën worden geadviseerd als in de bedrijfskundig georiënteerde literatuur.

Een beschouwing van de vijf institutionele uitdagingen, zoals in 2003 door Hajer gesignaleerd, laat zien dat deze nog altijd actueel zijn. Pogingen om de leegte in te vullen heeft veelal niet geleid tot het verdwijnen van de leegte, wel tot een verschuiving of herpositionering van de leegte. Aangezien het veelal *wicked problems* zijn die zich een institutionele leegte bevinden, is dit misschien niet heel verwonderlijk. We moeten eraan wennen dat er politieke leegten zijn die altijd wachten op vulling. Tijdelijke, elkaar overlappende en opvolgende samenwerkingsarrangementen lijken afdoende richtinggevend voor de oplossing van specifieke beleidsproblemen, zij het dat dit altijd een proces zal zijn met hoge transactiekosten. In een volatieler wordende samenleving wordt de vorming van tijdelijke, vluchtige arrangementen wellicht de nieuwe norm.

Met name op lokaal vlak wordt er wel druk gewerkt aan de opvulling van de leegte. In interactieve processen waarin burgers, publieke en private spelers en kennisinstellingen participeren, wordt hard gewerkt aan het herstel van het vertrouwen in de overheid en de rol van cultuur en kennis. Vernieuwende plaats- en projectgerichte samenwerkingsarrangementen kunnen zo ook bredere doelstellingen dienen en bijdragen aan het opstellen of veranderen van spelregels. Doorwerking van deze projecten in institutionele verandering is kansrijk, maar vraagt wel om voldoende institutionele capaciteit, waaronder politieke aandacht, menskracht

en kennis. Leegten die hoogdynamisch van aard zijn, lijken moeilijk opvulbaar. De weg van de collaboratieve arrangementen leidt hier vooralsnog niet tot de vorming van nieuwe spelregels, wat wellicht (deels) te verklaren valt uit dat de partijen die de bestaande instituties uitdagen, eigenlijk geen baat hebben bij een invulling daarvan. Het bestaan van de leegte geeft een paar partijen de ruimte om een voorsprong te nemen op meer gevestigde partijen, die verweven zijn in de heersende instituties. Het is denkbaar dat dit voor langere tijd een arena van (latent) conflict zal blijven, met een soort kat-en-muisspel tussen heersende instituties en uitdagers, in ieder geval zolang zij nog geen prikkels tot samenwerking of opvulling hebben.

Naast deze conceptuele verkenning van het begrip institutionele leegte en institutionele uitdagingen bevat dit themanummer nog drie andere bijdragen. In de onderzoeksartikelen wordt de institutionele leegte verkend op twee terreinen, een die meer laagdynamisch van aard is en een relatief stabiel veld van spelers, uitdagingen en concurrerende regelsystemen kent, en een meer hoogdynamische. De eerste bijdrage, van Wouter Jan Verheul, betreft een verkenning van de binnenstedelijke transformatie en woningbouw, dat zich in een patstelling bevindt tussen overheid en markt. Beide groepen van betrokken partijen kunnen het niet eens worden over de vraag welk institutioneel regime een oplossing kan bieden: de markt of de overheid. Tegelijkertijd wordt op gebiedsniveau gepuzzeld aan oplossingen. Diverse vormen van publiek-private samenwerkingsarrangementen zijn nodig om aan de steeds urgentere woningvraag te voldoen. Voorwaarde voor slagen is wel dat eerst 'de basis' op orde moet zijn. Overheden moeten eerst het beschikbaar instrumentarium inzetten als basis voor verder handelen, iets wat in de zoektocht naar nieuwe arrangementen weleens over het hoofd wordt gezien. In het tweede artikel beschrijven Thijs Slot, Eefje Cuppen, Neelke Doorn, Maria Galeano Galvan en Bram Klievink de institutionele leegte die ontstaat door de opkomst van crowd-based innovaties. Dergelijke innovaties lijken veelbelovend. Er worden succesvolle nieuwe businessmodellen ontwikkeld en een grote groep mensen krijgt nu beter toegang tot informatie en diensten. Maar er is ook een keerzijde: de innovaties ontregelen bestaande regels, routines en marktmechanismen. Op dergelijke disruptie zijn we niet ingesteld. In het artikel wordt een typologie gegeven van verschillende typen van crowd-based innovatie en gaan de auteurs in op de uitdagingen die deze met zich meebrengen. Omdat crowd-based innovaties een haast inherent normatieve component hebben, pleiten ze voor een gecombineerde empirisch-normatieve onderzoeksbril en presenteren een agenda daartoe.

De derde bijdrage tot slot is een column van Marleen Stikker, directeur van Waag Society. Zij is pleitbezorgster van een algoritme-autoriteit: een sterk, formeel instituut dat kan optreden als scheidsrechter in het hoogdynamisch veld van de automatisering van onze samenleving.

## **Literatuur**

Besharov, M.L., & Smith, W.K. (2014). Multiple institutional logics in organizations: Explaining their varied nature and implications. *Academy of Management Review*, 39(3), 364-381.

Castellacci, F. (2015). Institutional voids or organizational resilience? Business groups, innovation, and market development in Latin America. *World Development*, 70, 43-58.

- Delmas, M.A., & Toffel, M.W. (2008). Organizational responses to environmental demands: Opening the black box. *Strategic Management Journal*, 29(10), 1027-1055.
- Doh, J., Rodrigues, S., Saka-Helmhout, A., & Makhija, M. (2017). International business responses to institutional voids. *Journal of International Business Studies*, 48, 293-307.
- Filatotchev, I., Jackson, G., & Nakajima, C. (2013). Corporate governance and national institutions: A review and emerging research agenda. *Asia Pacific Journal of Management*, 30(4), 965-986.
- Fremeth, A.R., & Marcus, A.A. (2011). Institutional void and stakeholder leadership: Implementing renewable energy standards in Minnesota. In *Stakeholders and scientists* (pp. 367-392). New York: Springer. <http://doi.org/10.1007/978-1-4419-8813-3>
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E.R., & Lounsbury, M. (2011). Institutional complexity and organizational responses. *Academy of Management annals*, 5(1), 317-371.
- Hajer, M. (2000). *Politiek als vormgeving*. Amsterdam: Vossius Pers.
- Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, 36, 175-195.
- Jong, W.M. de. (1999). *Institutional transplantation: How to adopt good transport infrastructure decision-making ideas from other countries?* Dissertatie, TU Delft. Delft: Eburon. <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid:045e3bff-8d8e-496c-99a5-4e1387be2163/datastream/OBJ>
- Khanna, T., & Palepu, K. (1997). Why focused strategies may be wrong for emerging markets. *Harvard Business Review*, 75(4), 41-48.
- Klievink, B., Wegberg, R. van, & Eeten, M. van. (2017). Een gezamenlijke rekening? Over digitale innovatie en samenwerking in een institutional void. *Bestuurskunde*, 26(1), 56-64.
- Kool, L., Timmer, J., Royakkers, L., & Est, R. van. (2017). *Opwaarderen: Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving*. Den Haag: Rathenau Instituut. <https://www.rathenau.nl/nl/publicatie/opwaarderen-borgen-van-publieke-waarden-de-digitale-samenleving>
- Loorbach, D. (2014). *To Transition! Governance panarchy in the new transformation, intreerede uitgesproken op 31 oktober*. [http://www.transitiefocus.com/wp-content/uploads/2014/11/To\\_Transition-Loorbach-2014.pdf](http://www.transitiefocus.com/wp-content/uploads/2014/11/To_Transition-Loorbach-2014.pdf)
- Mair, J., Mayer, J., & Lutz, E. (2015). Navigating institutional plurality: Organizational governance in hybrid organizations. *Organization Studies*, 36(6), 713-739.
- North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge. Cambridge University Press.

Nye, J. (1999). Information technology and democratic governance. In E.C. Kamarck & J.S. Nye (Eds.), *Governance.com: Democracy in the Information Age* (pp. 1-18). Washington D.C. Brookings Institution Press.

RLI (Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur). (2017). *Technologie op waarde schatten: Een handreiking*. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur. [http://rli.nl/sites/default/files/handreiking\\_technologie\\_op\\_waarde\\_schatten\\_webversie.pdf](http://rli.nl/sites/default/files/handreiking_technologie_op_waarde_schatten_webversie.pdf)

Stephan, U., Uhlaner, L.M., & Stride, C. (2015). Institutions and social entrepreneurship: The role of institutional voids, institutional support, and institutional configurations. *Journal of International Business Studies*, 46(3), 308-331.

#### *Over de auteurs*

E.M. van Bueren is full professor at the Faculty of Architecture and the Built Environment at Delft University of Technology.

A.J. Klievink is associate professor at the faculty of Technology, Policy and Management at Delft University of Technology.