

Samenvatting

In 1957 werd de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (NRLO) opgericht om het onderzoek aan de instituten voor landbouwonderzoek te coördineren. De organisatie ontwikkelde zich snel tot een typische landbouworganisatie, waarin coördinatie werd bereikt door veel overleg in commissies en subcommissies. In 2000 werd de NRLO omgevormd tot het Innovatienetwerk met als doel grensverleggende innovaties in de landbouwsector te stimuleren. Gedurende 43 jaar heeft de raad gefunctioneerd tussen het Ministerie van landbouw, het landbouwonderzoek en de landbouwsector. In die tijd veranderde de omgeving van de raad aanzienlijk door de opkomst van het milieuvraagstuk, de herwaardering van alternatieve landbouw, de ontwikkeling van biotechnologie en “agro-industrie”, de institutionalisering van het wetenschapsbeleid en niet in de minste plaats door de moderniseringscrisis in de landbouw. En dus moest de NRLO steeds op zoek naar een optimale invulling van zijn coördinatietaak. Dat deed hij met een relatief klein secretariaat en bescheiden financiële middelen. De raad had geen mogelijkheden om afspraken af te dwingen of besluiten op te leggen. Uitkomsten van discussies waren “niet meer” dan een advies.

Deze studie beschrijft de geschiedenis van de Nationale Raad van Landbouwkundig Onderzoek. De NRLO was een sectororganisatie, maar wel één die onder invloed van veranderende externe omstandigheden en door de eigen ontwikkeling vrijwel constant in beweging was. De raad die in 2000 overgaat in het Innovatienetwerk lijkt behalve in de naam weinig op de raad die in 1957 werd opgericht. De veranderingen hebben alles te maken met de specifieke rol van de organisatie als intermediair. Het is een organisatie die tussen andere organisaties in de sector staat en ontwikkelingen in de landbouw en het landbouwbeleid moet vertalen in onderzoeksbeleid en de wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen in het landbouwonderzoek moet integreren in overheidsbeleid en landbouwontwikkeling. Er zijn maar weinig organisaties bekend die over een zo lange periode als de NRLO de taak hebben vervuld om tot die afstemming te komen en dat doen op basis van overleg. Hoe heeft de NRLO zich ontwikkeld tussen 1957 en 2000? In hoeverre was de NRLO in staat om in te spelen op de veranderingen en hoe deed zij dat? Welke rol speelde de NRLO als intermediaire organisatie in de ontwikkeling van het landbouwkundig onderzoek? Heeft de NRLO effect gehad en zo ja welk effect had hij?

Ontwikkeling van de organisatie

In de geschiedenis van de NRLO zijn er verschillende stadia te herkennen waarin de raad steeds een nieuw evenwicht wist *de* vinden in eigen ontwikkeling en externe veranderingen. De eerste NRLO werd ondergebracht bij TNO, en concentreerde zich vooral op de coördinatie van het onderzoek aan de landbouwinstituten. In 1970 werd de NRLO opnieuw ingesteld en het werkkterrein uitgebreid van landbouwinstituten naar het hele gebied van landbouwkundig onderzoek. In plaats van een adviesraad onder TNO ging de raad zich steeds meer zien als een zogenaamde participantenorganisatie, waarin ook instellingen meededen waarover de overheid weinig coördinerende macht had. Onder de koepel van de NRLO ontstond zich een groot netwerk van commissies en overlegorganen, in de wandelgangen bekend als de onderbouw. In 1980 werd hij ook een sectorraad en deel van stelsel van adviesraden voor het wetenschapsbeleid van de overheid. In 1985 verhuisde de raad als gevolg van een reorganisatie van de moederorganisatie TNO, naar het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Een constructie die in 1990 weer ongedaan gemaakt werd omdat het lange termijn werk van de raad dreigde te verstikken in het dagelijkse beleidswerk van het ministerie. De raad werd weer buiten het ministerie geplaatst. In 1995 werd voor de laatste keer opnieuw een Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek ingesteld. Het participatiemodel is dan al verlaten en de commissiestructuur sterk gereduceerd. De hoofdtak werd strategische beleidsvorming, waarbij de vernieuwing van de landbouw belangrijker was dan de coördinatie van het onderzoek.

In hoofdstuk 1 beschrijven wij de ontwikkeling van de organisatie in detail. In dat hoofdstuk blijkt dat de bovenstaande periodisering in zekere zin kunstmatig is. Formele organisatieveranderingen volgden op eerdere veranderingen in de relaties en interacties met externe partijen en in de wijze van functioneren. Dat was al zo bij de oprichting en dat gold in feite ook voor de latere veranderingen. Elke nieuwe raad was een formele bevestiging van eerdere, zelf ingezette vernieuwingen in het functioneren van de raad. Die competentie om zichzelf steeds te vernieuwen blijkt één van de belangrijkste succesfactoren van de NRLO als intermediaire organisatie.

Instrumenten en competenties

Ook de instrumenten die de organisatie ontwikkelde werden steeds aangepast aan de veranderende omgeving. De belangrijkste taak die de NRLO bij zijn instelling meekreeg, was de coördinatie van het onderzoek. Maar coördinatie, hoezeer ook verweven met onze moderne maatschappij is een moeilijk begrip. Coördinatie is zeker lastig voor een organisatie die het ontbreekt aan krachtige middelen, zoals de NRLO. De beginjaren van de NRLO werden sterk gekenmerkt door de Projectadministratie. Een ambitieus project waarin al het onder-

zoek via formulieren gestructureerd werd in kengetallen en trefwoorden en toegankelijk gemaakt voor coördinatie. Door het inventariserende werk van de NRLO werd ook voor de onderzoeksinstituten zelf zichtbaar wat voor onderzoek zij deden en wat andere instituten deden. Dat klinkt banaal, maar het systematisch registreren van onderzoeksinspanningen zou buiten de landbouwsector pas opkomen in de jaren tachtig. De projectadministratie faciliteerde de coördinatie tussen onderzoeksinstituten, zoals die vooral in de onderbouw plaats vond. Zo ontwikkelde de NRLO zich als een aggregatiepunt waar informatie over onderzoek verzameld en gestructureerd werd en actoren elkaar ontmoetten en strategieën op elkaar konden afstemmen in de onderbouw.

In die eerste jaren werd op die manier voorkomen dat er overlap was in het onderzoek, en werden in ieder geval op organisatorisch niveau, gaten gedicht. Waar mogelijkheden voor interessant landbouwkundig onderzoek door de instituten werden gemist, stelde de NRLO commissies in opdat “als vanzelf” het noodzakelijke onderzoek opkwam. Vanaf 1970 werd de organisatie zo ingericht dat naast het horizontale overleg tussen participanten – of liever gezegd door het horizontale overleg van de participanten heen – een verticale structuur gevlochten werd die het mogelijk moest maken om te adviseren over de organisatorische aspecten van het landbouwkundig onderzoek. De competentie om mensen bij elkaar te brengen, commissies samen te stellen en commissies aan het werk te houden is een essentieel element in de ontwikkeling van de NRLO. Dankzij die competentie kon het in de jaren zeventig ook beginnen met het opstellen van meerjarenvisies en later het verkennen van ontwikkelingen in wetenschap, technologie, landbouw en maatschappij.

In hoofdstuk 2 van deze studie beschrijven wij de ontwikkeling van de meerjarenvisies als voorbeeld van de dynamiek van de instrumenten van de organisatie. Dit instrument deed zijn intrede in de werkzaamheden van de raad in 1971. In de loop van de jaren zeventig ontwikkelde de NRLO het instrument steeds verder. Toen de raad ook sectorraad werd, werd het instrument gezien als het beste dat het had. In de jaren tachtig verschijnen terreindekkende meerjarenvisies, met bijdragen van de hele onderbouw. Maar de nadruk op de participatie vanuit de onderbouw had ook nadelen. Het bleek moeilijk te zijn om nieuwe onderwerpen als biotechnologie onder de aandacht van onderzoekers te brengen en van onderop in de meerjarenvisie. Alleen via interventie vanuit de raad lukte dat. Het besef groeit dat deze meerjarenvisies onvoldoende strategische waarde hadden. De inbreng van de participanten werd minder en minder alomvattend. Uiteindelijk veranderden de instrumenten voor visievorming in verkenningen van nieuwe mogelijkheden voor duurzame innovaties in de landbouw. Het instrument ontwikkelde zich van visies *van* het veld tot visies *voor* het veld. Daarmee liet het instrument ook zien hoe de NRLO zich kon ontwikkelen tot een organisatie voor strategievorming en innovatiemanagement.

Werking en effect

Hoofdstuk 3 vertelt over de rol die de NRLO speelde bij de opkomst van de alternatieve landbouw. De eerste onrust in de jaren zestig over het overdadige gebruik van bestrijdingsmiddelen in de landbouw, werd beantwoord met verwijzing naar het onderzoek dat gedaan werd naar bestrijdingsmiddelen en de coördinatie daarvan in de toenmalig werkgroep Harmonische Bestrijding van Plagen. In de jaren zeventig werd de roep om onderzoek naar alternatieve landbouw sterker. In 1973 verscheen het eerste rapport van de NRLO over dit onderwerp. Vanaf dat moment ging de NRLO aan de slag om het onderzoek op dit gebied te programmeren, te initiëren en te coördineren via de beproefde inzet van commissies en het laten schrijven van rapporten. Mede dankzij de inzet van de NRLO werd een vergelijkend onderzoek van bedrijfssystemen en regionale projecten voor aangepaste landbouw opgezet. Zo werd een maatschappelijk en politiek populair maar landbouwwetenschappelijk weerbarstig en controversieel thema omgezet in voor onderzoeksinstellingen werkbare vorm. De case laat ook zien hoe belangrijk bij de coördinatie, de afstemming tussen de verschillende commissies in de onderbouw is en de bereidheid tot samenwerking.

Door het instellen van commissies, het schrijven van rapporten, door het adviseren en overleggen gaf de NRLO vorm aan het idee van alternatieve landbouw en later geïntegreerde landbouw. Het eerste rapport functioneerde als buffer tussen het beleid en het onderzoeksveld door te laten zien dat er al onderzoek was op het gebied van alternatieve landbouw en overheidsinterventie niet nodig was. Maar het samenbrengen van onderzoek onder de nieuwe categorie “alternatieve landbouw” creëerde een nieuw onderzoeksgebied met onderzoeksactiviteiten, onderzoeksvragen, toepassingsmogelijkheden en beleidsrelevantie. Met de structurering van het begrip alternatieve landbouw, werd deze landbouw toegankelijk gemaakt voor onderzoeksactiviteiten, en daarmee ook voor onderzoekscoördinatie.

Anders dan de alternatieve landbouw ontstond de biotechnologie juist vanuit de wetenschap. Dat wekt de verwachting dat de NRLO dankzij de sterke participatie van onderzoekers vrij gemakkelijk kon bemiddelen bij de opkomst van biotechnologie. Hoofdstuk 4 laat zien dat de NRLO inderdaad al snel het belang van de biotechnologie signaleerde. Maar voor goede coördinatie is signalering niet genoeg. Noch vanuit de onderzoekswereld, noch vanuit het Ministerie van Landbouw werden de eerste signalen opgepikt. Biotechnologie werd eind jaren zeventig buiten de landbouwsector om gestimuleerd via het technologiebeleid van het Ministerie van Economische Zaken. Het was de Dagelijkse Raad die het voortouw nam en bleef nemen in de agendering van biotechnologie. De onderbouw speelde hierin nauwelijks een rol.

Ook in deze case blijkt de kracht van het zachte beleidsinstrumentarium: het belang van commissiestructuren, adviesrapporten, netwerkbouwers en de ontwikkeling van concepties van nieuwe ontwikkelingen die het mogelijk maken om onderzoek en politieke doelen met elkaar te verbinden. Het traject is vergelijkbaar met de case van de alternatieve landbouw, ondanks het inhoudelijke verschil tussen de twee cases. Ook bij biotechnologie begonnen de activiteiten van de NRLO met een verkennend rapport dat na enige vergaderingen resulteerde in de instelling van de Coördinatiecommissie Biotechnologie. Vanaf 1985 hadden de meerjarenvisies, waarmee de NRLO al in een vroeg stadium biotechnologie op de beleidsagenda van LNV had gezet, effect. Landbouw werd één van de peilers van het IOP Biotechnologie, en het ministerie was ook bereid geld bij te dragen aan het onderzoeksprogramma. Tegelijkertijd werd in de case duidelijk dat voor dit geval de NRLO nauwelijks invloed had op de ontwikkelingen in het veld. Daar waar voorstellen voor het initiëren van onderzoek worden gedaan, bleken de betreffende onderzoeksorganisaties al een stuk op weg.

Beide cases geven goed zicht op het functioneren en het effect van de NRLO door de jaren heen. Dankzij persoonlijke contacten en de bereidwilligheid van de landbouwkundige sectoren om te overleggen, was de NRLO in staat om over een groot aantal gebieden commissies in te stellen en mensen aan het werk te zetten. Vaak draaiden die werkzaamheden om enkele personen – vanuit de staf, vanuit de raad of van buiten. De effecten waren nooit dwingend, en de daadwerkelijke bijdrage van de NRLO is moeilijk te schatten vanwege de beperkte mogelijkheden om implementatie van voorstellen te initiëren. In een latere fase van de NRLO zou het belang van het proces benadrukt worden boven het belang van rapporten. Maar beide cases laten zien hoe inventariserende rapporten over bijvoorbeeld alternatieve landbouw of biotechnologie, nieuwe realiteiten kunnen creëren op basis waarvan verdere coördinatie mogelijk is.

Het belang van intermediaire organisaties

Bij de instelling in 1957 was de NRLO een unieke organisatie, in die zin dat hij de eerste was met de taak om onderzoek te coördineren. Met de opbouw van de onderbouw kreeg hij echter al snel karakteristieken van een typische landbouworganisatie zoals die ook terug te vinden waren in het Landbouwschap en de Productschappen. Met de opkomst van het wetenschapsbeleid en met name de instelling van sectorraden, ontstonden in andere sectoren vergelijkbare organisaties, sectorraden, die tot doel hadden door overleg en verkenningen onderzoek te coördineren en de overheid te adviseren. De specifieke instrumenten die de NRLO inzette, hoefden niet direct te werken in andere sectoren en in de huidige situatie. Wat wel geleerd kan worden uit de geschiedenis van de NRLO

is het belang om een infrastructuur te creëren voor de afstemming van onderzoek, maatschappelijke ontwikkelingen en overheidsbeleid.

De NRLO moest in haar ontwikkeling steeds een positie vinden die haar rol als intermediair in het onderzoeksveld en tussen onderzoeksveld en overheid legitimeerde.

Hoofdstuk 5 van deze studies brengt de lijnen uit de vier empirisch hoofdstukken samen en analyseert die positie. Het echte succes van de intermediaire rol van de NRLO blijkt te zitten in de capaciteit om vanzelfsprekendheden te creëren. De vanzelfsprekendheid van overleg, van alternatieve landbouw, van biotechnologie, van maatschappelijke prioriteiten, van strategisch denken. Met de NRLO was er gedurende lange tijd een infrastructuur om dergelijke vanzelfsprekendheden te kunnen maken voordat de betrokkenen die als vanzelfsprekendheden gingen zien. Om dat te zo lang te kunnen doen, in steeds wisselende omstandigheden, was het nodig om een organisatie te creëren die niet alleen de bestaande taken kon uitvoeren, maar ook zichzelf steeds kon vernieuwen.

Summary

In 1957, the Dutch Minister of Agriculture established the National Council for Agricultural Research (NRLO) to coordinate the activities of the agricultural research institutes. The council soon developed into a typical agricultural organization, in which coordination was realised in commissions and sub-commissions. In 2000, the NRLO was reformed into the Innovatienetwerk, a network aimed at stimulating radical innovations in the agricultural sector. For 43 years the council had functioned between the ministry, the agricultural research field and the agricultural sector. In these years, considerable changes occurred in the organization's context: the rise of environmental issues, the appreciation of ecological agriculture, the development of biotechnology and agro-business, the institutionalization of science policy and, last but not least, the fundamental crisis in the modernization of agriculture. Time and again, the NRLO had to find new ways to coordinate the research, having a small secretariat and modest financial means. Moreover, it lacked instruments to enforce agreements and decisions upon the sector, meaning that its coordination activities merely resulted in advice.

In this book, we study the history of the NRLO. The NRLO was a sector-organization, but one that was in a permanent process of change, due to external pressures and its own dynamics. The council that in 2000 was reorganized as the Innovatienetwerk differed in all respects but its name from the council established in 1957. These changes are best explained with reference to the organization's intermediate position. Within its field, the NRLO acted as a go-between. It had to translate developments in policy-design and agriculture into a research policy for agricultural science and, vice versa, developments in agricultural science into governmental policies and agricultural developments. Few organizations have executed such task for so long. How, exactly, did the NRLO change between 1957 and 2000? Was it able to respond to the changes in its own contexts and did it do so? Which role did it play in agricultural research as an intermediate organization? Did its coordination efforts had any effects and if so which effects?

Evolution of the organization

The history of the NRLO can be divided into several periods in which the council managed to find a balance between its own dynamics and the various external changes it had to address. In the first period, after its establishment within the context of TNO, the Netherlands Organization for Applied Scientific

Research, the NRLO focused on the coordination of the research at the country's agricultural institutes. In 1970 the council was re-established to coordinate all agricultural research in the Netherlands, including university research and research not funded by the Ministry of Agriculture. Although formally the NRLO was still an advisory council within TNO, it considered itself much more an organization in which all organizations from the agricultural research field could participate, while it also developed an internal network of commissions and other bodies, known by insiders as its "substructure". In 1980 the council became a sector council and part of a set of advisory councils for governmental science policies. Because of a fundamental restructuring of TNO, in 1985, the council moved from TNO to the Ministry of Agriculture, Nature Conservation and Fisheries. In 1990 its status changed again because the long-term activities of the council did not fit in well with the ministry's everyday policy work, causing the council almost to disappear from view. Therefore, the council was formally disconnected again from the ministry. In 1995 the council was re-organized one last time, which implied that it discarded the participation model and reduced its substructure. Over the years, its task had changed from coordination of research into sustainable innovation of agriculture.

Chapter 1 describes the development of the organization in detail. Taking these various details into account, it appears our periodisation of the organization's development is somewhat artificial. Formal organizational changes happened to follow earlier changes in external relations and interactions and changes in the *modus operandi*. This was true not only when the organization was formally established, but also regarding later changes. Each new version of the council was a formal acknowledgement of earlier changes set into motion by the organization itself. The competence to innovate its own organizational structure, then, is one of the main success factors of the NRLO as an intermediate organization.

Instruments and competences

Like its organizational structure, the instruments the NRLO developed changed over time. At its establishment, the council's main task involved coordination of research. Although 'coordination' is perhaps a key concept in modern societies, it is also an ambiguous concept. Especially for organizations that lack the proper tools or financial means, it can be difficult to realize effective coordination. One precondition for effective coordination is knowledge of the field to be coordinated. In its early years, the NRLO concentrated on Project Administration, an ambitious project aimed at taking stock of all relevant research efforts in the Netherlands. In fact, by relying on indicators and key words, this project made coordination of Dutch agricultural research possible at all. The project's inventory allowed research institutes to see which research they engaged in and what other institutes were doing. This may seem rather odd today,

but outside the agricultural sector systematic national registration of research activities would develop only in the 1980s. The Project Administration also facilitated coordination of the research activities by the council's commissions. As such the NRLO developed as a central node where information about research was collected and structured and where actors met to discuss policy strategies.

In its first years, the NRLO managed to avoid overlaps in research and, at least at the organizational level, it filled specific gaps in the agricultural research system. When opportunities for new research were not taken up by the institutes, the council established new commissions as a way to encourage the development of new research efforts. From 1970 the council's substructure grew more complex. Horizontally organized interactions among participants were complemented by a vertical structure of committees, allowing the council to provide advice about the organizational aspects of agricultural research. However, the size of the substructure grew inordinately and after a few years its lack of transparency became an obstacle in developing new strategic roles for the council. In the 1980s, its substructure was largely dismantled, even though the council's role in bringing people together, setting up commissions and keeping them going continued to be important.

On account of this role, the NRLO could develop as a strategic organization that would publish multi-annual plans in the 1980s and foresight studies of science, technology, agriculture and society in 1990s. In Chapter 2 of this study we describe the development of the multi-annual plans as a case of the dynamics involving the organization's strategic tools. The NRLO started to work on and refine these plans in the seventies, while in the eighties, when the council also acted as a sector council for science policy, this particular instrument was considered to be its *raison d'être*. It published four annual plans pertaining to the whole agricultural research field, using the input from its elaborate committee substructure. A drawback of this substructure, however, was that new topics such as biotechnology were easily overseen by the established parties, which made it difficult for the council to put them on the policy agenda. Increasingly the council proved dissatisfied with the strategic value of the plans. Instead of relying on contributions from its committees (bottom-up), the council opted for a top-down approach and started to organize its own strategic information by developing foresight studies. Because of the fundamental crisis in agriculture, the main focus of these studies shifted to sustainable innovation. Gradually, the instrument of multi-annual plans developed from a tool for creating plans by the field into one for creating plans for the field. Accordingly, the NRLO developed into an organization for strategy and innovation management.

Processes and effects

In chapters 3 and 4 we analyze the role of the NRLO in the new developments in agriculture and research by means of two case studies: ecological agri-

culture and biotechnology. In the 1960s, the council responded to first turmoil about excessive use of pesticides by referring to the research already done that was coordinated by one of its substructure commissions, the working group on "Alternative Plant Disease Control." In the seventies, however, the pressure to start research on ecological agriculture became stronger. In 1973 the NRLO published its first report and subsequently started to program, initiate and coordinate research in this area, thereby relying on working groups and reports. Due to its coordinating effort, comparative research on farm systems and regional projects on alternative agriculture were initiated. A controversial issue, pushed by society and politics alike but distrusted by agricultural scientists, was translated into a researchable topic. Through committees, reports, advising and negotiation the NRLO shaped the idea of ecological agricultural and, later on, integrated agriculture. The first reports functioned initially as a buffer between policy and research, so as to show that new policies were not necessary. But by structuring the various ideas on ecological agriculture and by aggregating research activities, research questions, applications and policy relevance under the single label of ecological research, a new field came into being – one that was open to new research and coordination activities.

Unlike ecological agriculture, biotechnology emerged as a scientific development. It was expected that the NRLO, as an organization depending on input from scientists, could easily mediate the development of biotechnology. Chapter 4 shows that the NRLO properly signaled the importance of biotechnology, but that neither the research world nor the Ministry of Agriculture responded to these signals. Because biotechnology started outside the agricultural research and policy field, it became one of the first areas to which the new technology policies of the Ministry of Economic Affairs applied. Although the NRLO board took the lead within the agricultural sector and continued to emphasize biotechnology's importance, the NRLO substructure played no role at all.

The biotechnology case also underscores the force of soft policy instruments: the importance of committee structures, advisory reports and network builders, as well as the importance of developing new concepts that allow for linking up research objectives with political aims. Despite major differences between our two cases, the policy trajectories involving biotechnology and ecological agriculture are quite similar. In the case of biotechnology too there was first a report, which gave the impetus to a coordination committee on biotechnology. From 1985 onwards, the four annual plans, through which the NRLO pushed the topic of biotechnology, seemed to produce effects. Agriculture became one of the pillars for further research on biotechnology.

Both cases provide interesting insights in NRLO processes and their effects. Through personal contacts and the readiness of many institutes and research or-

ganizations, the NRLO could establish a large number of committees. Often those activities depended on a few individuals who managed to keep particular subjects on the agenda. In later years, the organization started to emphasize co-ordination processes, rather than the resulting reports. Nevertheless, our two case studies amply demonstrate that the NRLO, through its coordinating work, actively created new realities.

The importance of intermediary bodies

The NRLO was a unique organization when it was established in 1957. It was the first organization formally devoted to coordinating research. With the development of its substructure, it soon adopted many characteristics typical of agricultural neo-corporatist organizations. After an overall science policy was formulated and the notion of advisory councils for research evolved further, a similar kind of transitions developed in other sectors. Although the instruments designed by the NRLO will not necessarily work in all those other contexts, its history shows the social significance of having an organizational infrastructure for coordinating research and its policies. In this respect it is crucial that the organization can find positions that legitimate its role as intermediary between government and research. In Chapter 5 we bring together the different argumentative lines developed in the four previous chapters to analyze this intermediate position in more detail. In so doing, it will be argued that the real success of the NRLO appears to be its capacity to create obviousness – the obviousness of consulting and the obviousness of ecological agriculture, biotechnology, societal priorities and strategic thinking. The NRLO existed as an infrastructure to create such obviousness before the actors involved considered these issues as obvious. To do so for 43 years called for an organization that was able to manage the processes involved and renew its own structure, time and again.

