

A vibrant field of sunflowers under a clear blue sky. The sunflowers are in various stages of bloom, with bright yellow petals and dark brown centers. The background is slightly blurred, focusing attention on the foreground flowers.

GS-onderzoek 2018

**Verstandig handelen in
lastige (transitie)opgaven**

Provincie Utrecht

59278 – openbaar

12 oktober 2018

Berenschot

GS-onderzoek 2018

Provincie Utrecht

Roeland Stolk, Henk Wesseling, Rens Baltus

12 oktober 2018

Voorwoord

In het rapport ‘Verstandig handelen in lastige (transitie) opgaven’ heeft Berenschot in opdracht van Gedeputeerde Staten (GS) een model ontwikkeld voor de analyse van complexe opgaven en het formuleren van een bijpassend handelingsperspectief.

In het rapport staat centraal dat de dynamiek waarin complexe opgaven zich voltrekken maar gedeeltelijk te doorgronden is. Bovendien zijn er vaak stevige waardenconflicten aan de orde tussen de “sturende actoren” en is er onduidelijkheid over welke oplossingen gaan helpen.

Verstandige sturing op dit type opgave vereist een ‘adaptieve strategie’. Dit begrip dekt vele ladingen. Zonder verdere invulling brengt het daarom politiek-bestuurlijk onvoldoende scherpte in de besluitvorming. Daarom biedt zowel het rapport als het bijbehorende essay een verdieping op dit begrip.

Op verzoek van GS is het rapport vergezeld van een essay, waarvan de inhoud volledig voor de rekening van de auteurs is. Dit essay is inhoudelijk verbonden met het rapport, maar verdiept naar een aantal invullingen van de adaptieve strategie. Het essay moet een bijdrage leveren aan de bestuurskundige dialoog over deze thematiek.

We wensen u veel leesplezier!

E.P. van Wijk
Concerntcontroller

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen	9
Inleiding	9
De kernaanbeveling	9
Conclusies	9
Aanbevelingen	18
1. Inleiding	20
1.1 Doel en vraagstelling	21
1.2 Aanpak	21
1.3 Leeswijzer	22
2. De kernredenering	24
2.1 Inleiding	25
2.2 De dynamiek van maatschappelijke ontwikkelingen	26
2.3 De specifieke dynamiek van een transitie	27
2.4 Het formuleren van opgaven en vormen van interventies	30
2.5 Verdieping naar sturing op complexe opgaven	31
2.6 De handelingsruimte van de provincie	33
2.7 Verstandig handelen van de provincie	34
2.8 Verdieping op verstandig handelen bij transities	41
3. Analysemodel	44
3.1 Inleiding	45
3.2 Het analysemodel in een oogopslag	46
3.3 Stap 1 en 2: het formuleren van de opgave	47
3.4 Stap 3 en 4: formuleren van het handelingsperspectief	47
3.5 Stap 5: evalueren en aanscherpen	48
4. Het analysemodel toegepast op twee cases	50
4.1 Inleiding	51
4.2 Toepassing model op energietransitie	51
4.3 Toepassing model op mobiliteit	59
Bijlage 1: Literatuurlijst	67
Bijlage 2: Deelnemers workshops en klankbordgroep	68

Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

Ieder jaar kiezen de Gedeputeerde Staten (hierna: GS) van Utrecht een onderwerp van onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur, in het kader van artikel 217a van de Provinciewet. In de uitvraag voor het GS-onderzoek van 2018 is aangegeven dat de provincie inzicht wil krijgen in:

1. De typen van beleidsopgaven en maatschappelijke opgaven die (kunnen) spelen bij de provincie Utrecht en de definitie van opgaven die daarbij gehanteerd wordt.
2. De wijze van totstandkoming van de opgaven en de bepaling van de bijdragen en rol van de provincie bij de opgaven.
3. De vormen van interventies en het handelingsperspectief voor sturing bij de verschillende typen van opgaven.
4. De beoordeling van de inspanningen van de provincie bij de verschillende typen van opgaven in termen van doelgerichtheid/doeltreffendheid en doelmatigheid/rechtmatigheid en de betekenis daarvan voor de sturingsinformatie.
5. Aanbevelingen over de bovengenoemde vraagpunten.

Er is gevraagd om een toekomstgericht onderzoek. De wens van de provincie is om vanuit bestaande bestuurskundige inzichten een analysemodel te ontwikkelen, dat de provincie kan gebruiken voor de onderbouwing van haar handelingsperspectief. De provincie heeft ons gevraagd om de nadruk te leggen op complexe opgaven en om in relatie daartoe het veel gebruikte begrip "transitie" duidelijk te positioneren.

Dit analysemodel hebben we in workshops van elk twee uur toegepast op twee cases: het vraagstuk rond energietransitie in de provincie en het vraagstuk rond mobiliteit en bereikbaarheid van U Ned. Dit diende nadrukkelijk niet als evaluatie van deze programma's, maar als illustratie van hoe het model werkt. Daarbij is wel gevraagd om toekomstgerichte observaties in dit rapport op te nemen.

In dit eerste deel zetten we conclusies en aanbevelingen op een rij.

De kernaanbeveling

Onze kernaanbeveling is dat de provincie - nog meer dan zij nu al doet - gaat handelen vanuit het besef dat bij verschillende soorten opgaven, verschillende soorten handelingsperspectieven passen. Veel van de grote opgaven waar de provincie op wil sturen, spelen zich af in een dynamiek die niet goed te doorgronden is én waarbij er vele actoren zijn die willen en kunnen sturen op de opgaven. Die actoren hebben vaak verschillende beelden over wat relevante problemen en verstandige oplossingen zijn. Zulke opgaven eisen een totaal ander handelingsperspectief dan opgaven in een dynamiek die de provincie geheel kan doorgronden en waar de provincie ook volledig over gaat. Tussen deze twee uitersten zijn er gradaties met ook weer eigen eisen aan een handelingsperspectief. Dit vereist tactisch meesterschap van de provincie.

In dit document hebben we een analysemodel ontwikkeld waarmee het handelingsperspectief bij verschillende soorten opgaven scherp gesteld kan worden. We bevelen aan dat te gebruiken om in de volgende periode de bijdrage van de provincie aan de grote opgaven verder te optimaliseren én om medewerkers hier verder in te equiperen.

Conclusies

De conclusies ten aanzien van de onderzoeksvragen hebben we geordend naar een cyclisch analysemodel dat we in hoofdstuk 3 van dit rapport nader toelichten. Het analysemodel kent vijf stappen:

- **Stap 1 en 2: formulering van de opgave.** Het formuleren van het soort opgave en het verdiepen van de opgave door de dynamiek te analyseren waarin die opgave zich afspeelt.
- **Stap 3 en 4: formulering van het handelingsperspectief.** Het bepalen van de interventies die passen bij deze dynamiek én het bepalen van de arena's die nodig zijn om deze interventies effectief toe te kunnen passen.
- **Stap 5: evaluatie en leren.** Het leren van de effecten van de interventies, zodat die in de volgende fase kunnen worden aangescherpt.

Conclusies over het formuleren van opgaven

Op basis van onze **bestuurskundige analyse** concluderen we het volgende:

1. **Definitie.** Een opgave formuleren binnen een bepaalde dynamiek betekent een huidige situatie in kaart brengen en één of meerdere toekomstige situaties formuleren die aantrekkelijk worden gevonden. *Het overbruggen van de afstand tussen de ist-situatie en de soll-situatie is dan de definitie van de opgave.* Daarbij is het goed mogelijk om een opgave te splitsen naar verschillende deelopgaven.
 - a. Met een *maatschappelijke opgave* wordt meestal de beoogde ontwikkeling van het volledige ecosysteem waarin mensen en (overheids)organisaties opereren bedoeld.
 - b. Het woord *beleidsopgave* wordt dan gebruikt voor de uitdaging om de bijdrage die één of meerdere overheden aan deze ontwikkeling willen leveren te realiseren.
2. **Verskillende soorten dynamiek.** Op basis van systeemtheoretische inzichten is te onderscheiden naar drie soorten dynamiek waarbinnen opgaven worden geformuleerd.
 - a. *Doorgronddelijke dynamiek in a) simpele en b) gecompliceerde systemen.* Simpele en gecompliceerde systemen worden gevormd door stabiele en causale relaties. In dergelijke systemen leidt a tot b. De dynamiek is dus doorgronddelijk. In een simpel systeem zijn deze relaties direct duidelijk. In een gecompliceerd systeem met duizenden componenten kan het ingewikkeld zijn om alle relaties tussen componenten inzichtelijk te maken, maar in essentie kan het wel.
 - b. *Ondoorgronddelijke dynamiek in wanordelijke systemen.* In deze systemen zijn er geen ordenende principes, wat de interacties willekeurig maakt. In wanordelijke systemen is er alleen toeval. De dynamiek is dus niet doorgronddelijk.
 - c. *Deels doorgronddelijke dynamiek in complexe systemen.* Deze systemen kenmerken zich door onzekerheden. Een belangrijke oorzaak daarvan is reflexiviteit (de mens past zich aan op prikkels en nieuwe kennis). Er zijn dus geen zekere causale relaties, maar er zijn echter wel patronen die optreden. De systemen zijn dus deels doorgronddelijk. Hierin bestaan verschillende gradaties.

3. **Positionering van het begrip transitie.** Een transitie definiëren we, op basis van de transitietheorie, als *een geleidelijk en langdurig proces van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen, waardoor de dominante manier van denken, werken en organiseren in een maatschappelijk systeem fundamenteel verandert.* Een transitie is dus nauw verbonden met opvattingen van mensen. De dynamiek kenmerkt zich door reflexiviteit. Historisch onderzoek leert dat bij transities vaak dezelfde patronen optreden, onder andere over hoe mensen het eens worden over conflicterende waarden én over hoe een bestaand systeem wordt afgebouwd en een nieuw systeem wordt opgebouwd. Een transitie speelt zich dus af in een deels doorgronddelijke dynamiek, maar kent wel duidelijke aanknopingspunten voor sturing.

Op basis van onze **analyse van de toepassing van het model op de casuïstiek van de provincie** concluderen we het volgende:

4. **Verskillende soorten opgaven.** In het rapport laten we zien dat er -los van de inhoudelijke doelstelling- verschillende soorten opgaven bestaan, die elk tot verschillende soorten handelingsperspectief leiden. Er zijn op hoofdlijnen vier typen van opgaven:
 - a. *Overzichtelijke opgaven.* Overzichtelijke opgaven kennen een dynamiek die te doorgronden is. Er zijn geen grote verschillen in opvattingen tussen de sturende actoren over wat relevante problemen en verstandige oplossingen zijn. Overeenstemming vinden is dus een kwestie van uitzoeken.
 - b. *Gecompliceerde opgaven.* Gecompliceerde opgaven kennen een dynamiek die uiteindelijk te doorgronden is, maar die daarvoor eerst veel onderzoek vereist. Omdat die kennis niet breed beschikbaar is, zijn sturende actoren het vaak wel eens over uitgangspunten voor oplossingen, maar is er geen gezamenlijk beeld over welke oplossingen gaan werken. Overeenstemming vinden is dus kwestie van nieuwe kennis introduceren en oplossingen uitproberen.
 - c. *Complexe opgaven: principieel.* Complexe opgaven met een principieel karakter kennen een dynamiek die slechts deels te doorgronden is. Deze onzekerheid heeft vooral betrekking op de verschillende opvattingen die sturende actoren hebben over wat goede uitgangspunten zijn voor oplossingen. Er is wel kennis aanwezig over welke oplossingen (met grote waarschijnlijkheid) leiden tot bepaalde uitkomsten. Overeenstemming vinden is dus vooral een kwestie van elkaars waarden, belangen en emoties leren kennen. Een opgave die als *transitie* wordt aangemerkt, valt meestal in deze categorie.
 - d. *Complexe opgaven: taai.* Complexe opgaven met een taai karakter kennen een zeer moeilijk te doorgronden dynamiek. Dit komt door fundamentele, technologische en sociale onzekerheid en grote reflexiviteit. Sturende actoren hebben verschillende opvattingen over wat goede uitkomsten zijn en er is nauwelijks kennis over welke oplossingen tot welke resultaten leiden. Overeenstemming vinden is vooral een kwestie van leren over elkaar én over de dynamiek.

5. **Definitie.** Het woord *opgave* wordt binnen de provincie voor verschillende fenomenen gebruikt. In workshops die we voor dit onderzoek hebben georganiseerd, werden opgaven allereerst als maatschappelijke opgaven gezien, met daarbinnen een beleidsopgave voor de provincie. Het scherp krijgen van die beleidsopgave was onderwerp van intensieve dialoog. In de workshops bleek dat de stakeholders tijd nodig gaan hebben om eenduidig te bepalen wat “de opgave” nu precies inhoudt en welke interpretatievragen spelen. Opgaven kunnen zowel door de provincie als haar partners scherper gedefinieerd worden als er onderscheid gemaakt wordt tussen de overkoepelende opgave (“klimaatneutraal”), deelopgaven (“het realiseren van een zonneweide”) en procesopgaven (“het vormen van een coalitie”).¹
6. **Onderscheid tussen type opgaven.** In de beleidsdocumenten van de provincie wordt het onderscheid tussen typen opgaven deels gemaakt. Uit veel (ambtelijke) uitingen spreekt steun voor het gedachtegoed van Loorbach over transities en transitieopgaven. Er is echter maar beperkt sprake van systematische analyse vanuit die typering naar wat dat betekent én naar wat er precies moet gebeuren. Om als provincie doelgericht en doeltreffend te opereren, is het cruciaal dat het soort interventie en de arena-inrichting past bij het soort opgave. Op basis van de documenten en de workshops denken we dat hier verscherping mogelijk is.

¹ Soms gaat het over een inhoudelijke doelstelling (“we willen graag klimaatneutraal”). Soms gaat het over de dynamiek waarin die doelstelling gerealiseerd moet worden (“over de vraag wat de warmtebron wordt is nog onduidelijkheid”) en soms gaat het over knelpunten in de arena met andere partners (“die partij denkt er heel anders over”). Ook combinaties hiervan komen voor.

Conclusies over het formuleren van handelingsperspectief

Op basis van onze **bestuurskundige analyse** concluderen we het volgende:

7. **Opvallende punten bij formulering van opgaven in de twee casussen.** Bij de twee casussen die we onderzocht hebben, viel ons het volgende op in de formulering van de opgaven:

- a. **Energie.** De beleidsdocumenten over energie presenteren de dynamiek rond de opgaven vaak als complex, maar ook als (vergaand) te doorgronden. Er zijn duidelijke doelstellingen van CO2-reductie en er is kennis van oplossingen. De moeilijke uitdagingen liggen in het vinden van overeenstemming met andere sturende actoren. Feitelijk lijkt daar sprake van een principiële (maar dus bijna gecompliceerde) opgave. Tegelijk zien we in verbale uitingen dat de nadruk juist wordt gelegd op het zeer moeilijk te doorgronden karakter van de dynamiek, die in onze woorden als taai wordt aangemerkt. Uit deze classificatie volgt dat er vooral steun is voor het uitvoeren van kleinschalige experimenten, terwijl in de workshops bleek dat ook veel ingrijpendere interventies tot de mogelijkheden kunnen behoren.
- b. **Mobiliteit.** De beleidsdocumenten over mobiliteit presenteren de dynamiek rond opgaven (in onze woorden) vaak als gecompliceerd of net complex, waarbij een fasering in de tijd wordt aangebracht die een grote mate van beheersing suggereert. Onzekerheden kunnen door die fasering in de tijd gemitigeerd worden, zo lijkt te spreken uit de stukken. In de workshop bleek dat er grote en fundamentele onzekerheid is met name op de langere termijn, die ook het handelen nu beïnvloedt. Bovendien denken partners verschillend over de formulering van de opgaven (vooral gericht op groei in wonen vs. vooral gericht op leefbaarheid vs. vooral gericht op mobiliteit vs. vooral gericht op milieu). De aansluiting van de korte en de lange termijn vereist daarmee echte, politieke keuzes en coalitievorming tussen de betrokken stakeholders. Er is dus urgentie om een gezamenlijk beeld op te bouwen. Deze analyse zou in de documenten scherper kunnen, zodat meer zicht ontstaat op het verbinden van de korte en lange termijn, die nodig lijkt om succesvol te kunnen opereren.

8. **Verstandige interventiestrategieën.** Bij de verschillende soorten dynamiek passen verschillende soorten interventies vanuit overheden. In het rapport worden vanuit systeemtheoretische inzichten de volgende hoofdstrategieën onderscheiden:

- a. **Reactieve interventiestrategie.** Dit past bij de ondoorgrondelijke dynamiek van wanordelijke systemen. Bij zeer taai opgaven dus. *Sturing in de zin van doelgerichte beïnvloeding heeft daarin geen zin: alleen het omgaan met permanent toeval is dan zinvol.*² Voorbereiding hierop is enkel mogelijk door het adaptief vermogen van de organisatie te vergroten (bijvoorbeeld door bunkers aan te leggen of reserves op te potten) om met een ramp om te gaan die nu nog niet te voorspellen is.
- b. **Ontwerpstrategie.** Dit past bij overzichtelijke opgaven. Een simpel systeem is volledig te overzien. Het is dus zaak om een gedegen analyse te maken die de opgave volledig omvat en om de oplossing te ontwerpen. Daarmee is het mogelijk om SMART te opereren, om vooraf middelen te vragen en om een strakke planning te formuleren én te realiseren.
- c. **Kennisstrategie.** Dit past bij gecompliceerde opgaven. In het geval van een gecompliceerd systeem zijn de relaties vaak zo ingewikkeld (en dus moeilijk te overzien) dat meer geraffineerde kennisstrategieën zoals experimenten noodzakelijk zullen zijn. Evenzo zullen daarvoor coalities nodig zijn van actoren met de benodigde invloed. Dat vereist dus veel aandacht voor het proces van coalitievorming.

d. **Adaptieve strategie.** Dit past bij complexe opgaven. Beleid dient zich aan te passen aan de dynamiek die zich in het complexe systeem werkelijk voltrekt. De provincie moet zich instellen op het snel kunnen signaleren van veranderingen en deze duiden naar hun mogelijke gevolgen voor het beleid. Steeds geldt hierbij dat de precieze ontwikkelingen niet met hardheid te kennen en te voorspellen zijn – anders was het een gecompliceerd probleem – maar dat er wel sprake is van patronen, regelmatigheid en stabiliteit die binnen het systeem ontstaan. Binnen deze strategie zijn er twee afslagen, waar in praktijk en wetenschap verschillend over gedacht wordt:

- **Prudente adaptieve aanpak.** Auteurs als In 't Veld geven aan dat bij opgaven van sturing op complexe systemen, zoals de energietransitie, de onvoorspelbaarheid snel onderschat wordt en dat een overheid zeer terughoudend moet zijn in ambities om de doorslag te geven. Door denkers in deze traditie wordt benadrukt dat de overheid anders wel eens meer schade dan nut kan aanrichten. In onze terminologie is de dynamiek volgens deze denkers bijna ondoorgrondelijk.
- **Krachtige adaptieve aanpak.** Auteurs als Loorbach geven aan dat vaak (zeker bij transities) versterking van bekende patronen mogelijk is. In onze terminologie is door het herkennen van de dominante patronen feitelijk sprake van wat meer te doorgronden dynamiek, waarop krachtig ingrijpen mogelijk én verstandig is.

9. **Concrete interventies.** Deze strategieën zijn hol als ze niet worden ingevuld met concrete interventies. In het algemeen blijkt bijvoorbeeld dat dat bij een prudente strategie heel andere interventies horen dan bij een krachtige strategie. Onderstaand hebben we dit op hoofdlijnen weergegeven. In paragraaf 2.7 en 2.8 van dit rapport wordt hier specifiek op verdiept.

- a. **Invulling interventies van een prudente adaptieve strategie**
 - **Territorium.** Kies voor interventies op een schaal waar je ook (grotendeels) over gaat.
 - **Tijdspanne van interventie.** Kies voor interventies die op korte termijn een effect hebben. Vermijdt interventies die pas op de lange termijn effect hebben. Vermijdt interventies die in de jaren die volgen een serie aan nieuwe interventies vereisen om een goed effect te hebben.
 - **Knikpunten.** Een knikpunt is een gebeurtenis die het speelveld ten goede of ten kwade fundamenteel omgooit. Wanneer knikpunten gunstig zijn, moet je daarbij aansluiten, maar als je er één aan ziet komen die kwaad doet, moet je proberen dit te vermijden.
 - **Lock-ins.** Lock-ins zijn patronen in handelen en denken waar je niet meer uitkomt. Je hebt een aantal stappen gezet en daarom moet je door op dit pad, zelfs als het niet werkt. De overheid moet ernaar streven die te vermijden.
 - **Synergie.** Synergie treedt op waar ontwikkelingen elkaar versterken. De overheid zou moeten kiezen voor de acties die synergie met andere acties hebben.
 - **Veerkracht.** Veerkracht houdt in dat de overheid het handelen snel kan aanpassen. De overheid moet dan dus kiezen voor acties die meerdere vervolgacties mogelijk laten.

² Naar Van Steen.

b. *Invulling interventies van een krachtige adaptieve strategie*

- *Inspelen op het interactiepatroon van visievorming en perspectievorming.* Naarmate dominante visies worden afgebroken en er op waardenniveau steeds meer overeenstemming komt, is vaak zichtbaar dat door deze visies een overgang ontstaat van een complexe principeopgave naar een gecompliceerde opgave.
- *Inspelen op het interactiepatroon van opbouwen, maar zeker ook van afbouwen.* Bij veel transities is - zeker in een vroeg stadium - zichtbaar dat een overheid vooral stuurt op experimenten en versnellen (opbouwen van nieuwe structuren), maar niet voldoende inzet op het afbouwen van oude dominante structuren. Dan is het verstandig om actief de afbouw te bevorderen of te begeleiden en om nieuwe ontwikkelingen te institutionaliseren.
- *Inspelen op het interactiepatroon van spanning.* Wanneer de context van een systeem verandert, maar het systeem niet mee verandert, kan er spanning ontstaan tussen de context en het functioneren van een systeem. Die spanning kan een drijvende kracht vormen voor een transitie.
- *Inspelen op het interactiepatroon van druk.* Uit onvrede over het functioneren van het dominante systeem kunnen er nichealternatieven voor het dominante systeem ontstaan. Wanneer deze alternatieven zich uitbreiden en vermeerderen, kunnen ze concurrerend worden voor het dominante systeem.

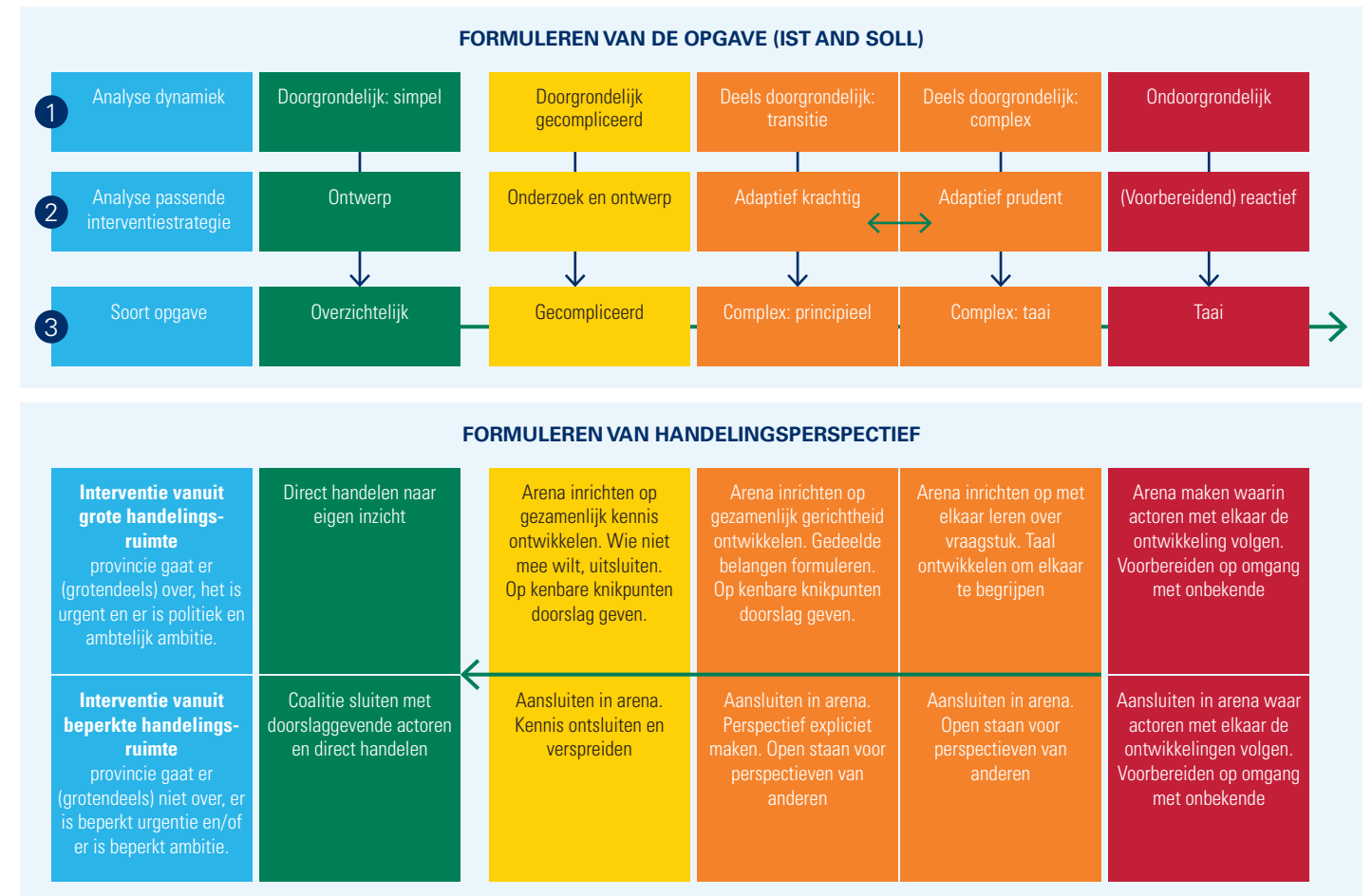
10. **De bijdrage en rol van de provincie bij dat**

handelingsperspectief. De provincie formuleert opgaven niet in een laboratorium, maar in een omgeving die verandert. De provincie Utrecht is niet de enige actor die binnen een dynamiek opgaven stelt en uitkomsten probeert te beïnvloeden. Ook andere actoren (waaronder burgers, bedrijven en overheden) doen dat. Soms formuleren deze actoren gezamenlijk de opgave. Soms doen ze dat los van elkaar. Zo'n gezamenlijke omgeving wordt in dit rapport als een *arena* gedefinieerd. Binnen dit samenstel van actoren heeft de provincie een eigen beleidsruimte die zij binnen de arena kan aanwenden voor beïnvloeding. Deze ruimte wordt de *handelingsruimte* genoemd.

11. **Verstandig opereren in de arena.** Perspectieven op wat relevante opgaven en verstandige oplossingen zijn, kunnen heftig verschillen tussen de sturende actoren in de arena's. Er moet, om effectief te kunnen interveniëren, dus een doorslaggevende groep ontstaan (door leren en coalitievorming) die het eens is over de formulering van de opgave en die besluiten neemt over a) interventies en b) fasering.

Overzichtsplaat voor verstandig handelen

Alle voorgaande inzichten in het rapport zijn samen te vatten in één handelingsplaat: die laat zien hoe verstandig een opgave te formuleren en welk handelingsperspectief daarbij past. Dit overzicht kan gebruikt worden bij discussies binnen de provincie.



Op basis van onze **analyse van de toepassing van het model op de casuïstiek van de provincie** concluderen we het volgende:

12. **Toekomstgerichte beoordeling van de inspanningen van de provincie.** Ons is gevraagd een beoordeling te geven van de inspanningen van de provincie ten aanzien van de opgaven. Het onderzoek voorzag in twee workshops van twee uur en een documentstudie. Op basis daarvan zijn er zeker toekomstgerichte conclusies te trekken, maar we benadrukken dat dit niet verward kan worden met evaluatieve en volledig onderbouwde conclusies. Wij denken dat, om verstandig (doelgericht, doeltreffend, doelmatig en rechtmatig) te handelen, het zaak is om:

- a. *Realistisch in te schatten welke interventies passen bij de dynamiek.* Er wordt in de casussen bewust nagedacht over wat complexiteit betekent voor het handelen van de provincie. Dat is goed en zeker niet bij iedere overheid het geval. We zien echter nog onvoldoende waarom bepaalde interventies (zoals experimenten rond energie) passen bij het soort opgave en waarom die leiden tot het realiseren van de doelstelling (zoals klimaatneutraal in 2030). We denken dat een verscherping hier zinvol is.
- b. *Naast bijdragen aan bouwen, ook meer bij te dragen aan breken.* We zien nu veel inzet op experimenten, maar weinig inzet op de afbouw van bestaande systemen (bijvoorbeeld met normering of beprijzing).³ Het gebrek aan breken, lijkt vooral ingegeven te zijn vanuit politieke overwegingen én vanuit bescheidenheid van de provincie. Dat kan natuurlijk reëel zijn, maar uit onderzoek naar transities weten we dat breken belangrijk is om niet eindeloos in de fase van experimenteren te blijven hangen.
- c. *Gericht de arenaverhoudingen in kaart te brengen en tot gedeelde perspectieven proberen te komen.* Bij beide opgaven blijkt dat de perspectieven van de betrokken actoren buiten de provincie flink verschillen. In de workshops bleek veel behoefte om tot een gedeelde definitie van de opgave te komen. Ook kwam naar voren dat uitgebreide, gezamenlijke inzet nodig is om de stap van het formuleren van de opgaven naar het verscherpen van handelingsperspectief te maken. Wij denken dat het daarbij helpt om:
 - *Effectief de arena in te richten om overeenstemming te vinden over de opgave en de bijpassende interventies.* De arena rond mobiliteit is bewust en breed vormgegeven. In de arena rond energie zijn ook duidelijke afspraken, maar tegelijk valt op dat niet alle sturende actoren in een omschreven arena zitten. We denken dat de provincie kan verscherpen door gericht te kijken waar in arena's stakeholders ontbreken. Zo denken wij bijvoorbeeld dat bij energie de verbinding met de betrokken gemeenten en industrie scherper kan.
 - *Een kennisprogramma te organiseren over de onzekerheden.* Er is zeker ruimte voor verdere ontwikkeling van kennis om de hoeveelheid onzekerheden te reduceren. Bij mobiliteit lopen studies die daar wellicht aan kunnen bijdragen. Er is echter geen systematische koppeling van de onzekerheden die daar gezien worden naar een gericht kennisprogramma.
- d. *Effectief vanuit overkoepelende opgaven deelopgaven te formuleren en deze helder in een fasering laten terugkomen.* Opgaven en deelopgaven zijn bij de provincie nog niet altijd duidelijk geordend. Daardoor is soms onduidelijk waarom op welk moment aan een bepaalde opgave gewerkt wordt. Daarbij helpt het om explicieter een fasering te maken waarmee de deelopgaven met elkaar in verband worden gebracht én in de tijd worden weggezet. Dat vereist nadrukkelijk de verbinding tussen korte en lange termijn.

- e. *Politiek draagvlak vinden voor acties.* We horen geregeld terug dat bovenstaande stappen wel overwogen zijn op ambtelijk niveau, maar geen draagvlak hebben gevonden bij de politiek binnen de provincie. Zaak is dus om stevig in te zetten op de eigen politieke coalitievorming.

³ Bij de keuze voor steun voor experimenten in de energietransitie komen meer ingrijpende handelingsmogelijkheden van de provincie zelf als het zelf bouwen van windmolens niet als concreet voorname aan de orde. Noch andere mogelijkheden rond kaderstelling. Dat komt deels voort vanuit het oogpunt van politieke onhaalbaarheid, maar deels wordt ook aangegeven dat de politieke doelstellingen stevigere interventies vereisen dan experimenten.

Conclusies over leren en evalueren

Op basis van onze **bestuurskundige analyse** concluderen we het volgende:

13. De methodiek van SMART plannen en verantwoorden is bij de meeste provincies gebruikelijk en past bij doorgrondelijke dynamiek en bij ontwerp-strategieën. Zij past minder goed bij deels doorgrondelijke dynamiek en adaptieve strategieën. Daar is kortcyclische planning en verantwoording nodig. Adaptieve strategieën vragen immers een continu proces van leren, waarbij betrokken actoren leren wat relevante problemen en verstandige oplossingen zijn. Daar is informatie voor nodig:
- a. Niet alleen gericht op output (wat is gelukt ten opzichte van wat het gekost heeft), maar vooral ook op oorzakelijke informatie (waarom lukt iets juist wel of niet).
 - b. Nieuwe definities van opgaven en handelingsperspectieven worden aangereikt.

Op basis van onze **analyse van de toepassing van het model op de casuïstiek van de provincie** concluderen we het volgende:

14. De provincie beschikt in beide cases over veel sturingsinformatie. Er zijn ook de reguliere rapportages en evaluaties. Er is echter geen systematische koppeling tussen de aard van de opgave en de daarvoor gevraagde informatie. We zien ook weinig koppeling van de evaluaties en monitoring met de voorliggende planning. In het maken van deze koppeling lijkt nog winst te behalen. Een reguliere toepassing van het ontwikkelde model en het van daaruit informatiebehoefte formuleren zou daaraan kunnen bijdragen.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek bevelen wij het volgende aan:

1. **Verscherp bij de belangrijke opgaven waar de provincie voor staat de definitie van de (deel)opgaven en het bijpassende handelingsperspectief.** De twee workshops (van beide twee uur) leerden dat redeneren conform het analysemodel de provincie nieuwe inzichten geeft over hoe zinvol de opgaven te formuleren én over welke interventies verstandig zijn. We denken dat de provincie een grote slag kan slaan in zijn doeltreffendheid door deze exercitie voor de belangrijkste opgaven (waaronder in ieder geval energie en mobiliteit) uitgebreid te doorlopen. Dit vereist gesprekken met de betrokken ambtenaren en met de andere stakeholders, documentstudie en enkele expertsessies.
2. **Gebruik daartoe bij toekomstige opgaven het analysemodel uit dit rapport.** Dit resulteert per opgave in een beknopt document met:
 - a. Een verscherpte formulering van de overkoepelende opgaven én van de deelopgaven die hieronder vallen.
 - b. Per (deel)opgave een analyse van de dynamiek.
 - c. Per (deel)opgave een analyse van de eigen handelingsruimte (inclusief bepaling van urgentie om te handelen).
 - d. Per (deel)opgave een analyse van de arena's, van welke knelpunten daar optreden en van welke interventies erin nodig zijn.
 - e. Per (deel)opgave een verscherpte strategie met a) een fasering en b) concrete interventies. Dit is inclusief een expliciete onderbouwing van waarom deze strategie past bij het soort vraagstuk én bij de inhoudelijke urgentie.
3. **Gebruik deze analyses bij de coalitievorming in de provincie en bespreek dit met de politiek.** Opereren in ingewikkelde dynamiek vereist bestuurlijk begrip en draagvlak. De nieuwe coalitievorming is een ideaal moment om draagvlak voor de verscherpte interventies te krijgen. Een gesprek met de politiek is nodig om met hen te doorleven waarom "ontwerp-strategieën" niet altijd goed werken. Dit voorkomt ook dat ambtenaren onnodig het risico lopen dat een bepaald soort aanpak als "verkeerd" wordt gezien.
4. **Beleg de verantwoordelijkheid om de voorgaande drie aanbevelingen uit te voeren expliciet in de organisatie.** Tijdsdruk en gebrek aan expliciete verantwoordelijkheid kunnen ertoe leiden dat de analyses en handelingsperspectieven die in dit rapport bepleit worden, niet uitgewerkt worden. We bevelen daarom aan om deze verantwoordelijkheid expliciet bij een persoon te beleggen.
5. **Verwerk deze manier van denken in de opleidingen en trainingen van de provincie.** Naarmate de provincie steeds meer een regierol krijgt/pakt in grote (transitie)opgaven, zal deze wijze van denken en opereren belangrijker worden. Equipeer de eigen medewerkers hiervoor verder met opleidingen en trainingen, waarin deze methodiek verwerkt is.
6. **Verscherp de informatievoorziening.** Bij de meeste provincies is sturingsinformatie vooral gericht op doorgrondelijke dynamiek en op een ontwerpstrategie. Het is verstandig om ook formats te maken voor adaptieve strategieën. In die sturingsinformatie dient het onderscheid tussen verschillende soorten dynamiek, knelpunten in arena's, verschillende soorten opgaven én bijpassende handelingsperspectieven terug te komen. Dit vergemakkelijkt (politieke) verantwoording en het vergroot sturingsmogelijkheden voor politiek, bestuur en management van de provincie.

Inleiding

Hoofdstuk 1

1.1 Doel en vraagstelling

Ieder jaar kiezen de GS van Utrecht een onderwerp van onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur, in het kader van artikel 217a van de Provinciewet. In de voorgaande jaren is onder meer onderzoek gedaan naar Handelen in netwerken (2015) en Beleidscontrol in de keten (2017). In de uitvraag voor het GS-onderzoek van 2018 is aangegeven dat provincie inzicht wil krijgen in:

1. De typen van beleidsopgaven en maatschappelijke opgaven die (kunnen) spelen bij de provincie Utrecht en de definitie van opgaven die daarbij gehanteerd wordt.
2. De wijze van totstandkoming van de opgaven en de bepaling van de bijdragen en rol van de provincie bij de opgaven.
3. De vormen van interventies en het handelingsperspectief voor sturing bij de verschillende typen van opgaven.
4. De beoordeling van de inspanningen van de provincie bij de verschillende typen van opgaven in termen van doelgerichtheid/doeltreffendheid en doelmatigheid/rechtmatigheid en de betekenis daarvan voor de sturingsinformatie.
5. Aanbevelingen over de bovengenoemde vraagpunten.

Er is gevraagd om een toekomstgericht onderzoek. De wens van de provincie is om vanuit bestaande bestuurskundige inzichten een analysemodel te ontwikkelen, dat de provincie kan gebruiken voor de onderbouwing van haar handelingsperspectief. De vraag was om ons in het bijzonder te richten op complexe opgaven en in relatie daartoe het veel gebruikte begrip transitie(opgave) duidelijk te positioneren. Dit analysemodel hebben we in workshops van elk twee uur toegepast op twee cases: het vraagstuk rond energietransitie in de provincie en het vraagstuk rond mobiliteit en bereikbaarheid U Ned. Dit diende nadrukkelijk niet als evaluatie van provinciaal beleid voor deze vraagstukken, maar als illustratie van hoe het model werkt.

1.2 Aanpak

We hebben de opdracht als volgt aangepakt:

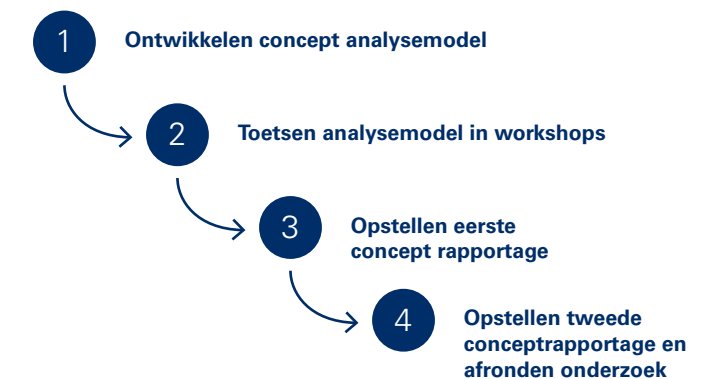
1.2.1 Inhoudelijk

Het te ontwikkelen analysemodel moet dus zowel reflectie op, als nieuw perspectief bieden voor de wijze waarop de provincie opgaven analyseert, formuleert en adresseert. De opdrachtgever heeft aangegeven vooral inzicht te willen krijgen in de aanpak van complexe opgaven. Voor de provincie is het daarbij van belang dat het veel gebruikte begrip *transitie* in dit analysemodel een heldere positionering krijgt. Voor de ontwikkeling van het analysemodel baseren we ons op bestaande theorieën en modellen:

1. **Theorie over maatschappelijke ontwikkeling en transities.** Hoe vindt maatschappelijke ontwikkeling plaats? Wanneer spreken we over een transitie?
2. **Theorie over maatschappelijk leren.** Hoe formuleren mensen en overheden binnen die ontwikkelingen opgaven die we relevant vinden en oplossingen die we verstandig achten? Hoe leren we met elkaar aan die opgaven te werken?
3. **Theorie over de aard van opgaven.** Kunnen we onderscheid maken in soorten opgaven die leiden tot een specifiek handelingsperspectief?
4. **Modellen van overheidshandelen.** Wat voor overheidsrollen, vormen van sturing en instrumentarium kan een overheid als de provincie in de verschillende soorten opgaven aannemen en gebruiken?

1.2.2 Procesmatig

We hebben de volgende stappen gezet:



1. Allereerst is door middel van literatuuronderzoek een eerste versie van het analysemodel ontwikkeld, met theoretische onderbouwing. Deze eerste versie is voorgelegd aan en besproken in de klankbordgroep. Ook is het analysemodel via gesprekken met prof. In 't Veld en prof. Van der Steen getoetst en aangescherpt.
2. Vervolgens is het analysemodel toegepast in twee workshops op het gebied van energie en mobiliteit. Ter voorbereiding op de workshops hebben we een tweetal gesprekken gevoerd met medewerkers van de provincie en diverse documenten van de provincie bestudeerd. De workshops (energie en mobiliteit) waren niet bedoeld om de inspanningen van de provincie te evalueren, maar conform opdracht uitsluitend ter onderbouwing en toetsing van het analysemodel.
3. Op basis van de literatuurstudie, de documentstudie, de gesprekken en de workshops hebben we een eerste conceptrapportage, nog zonder conclusies, en de outline voor een bijbehorend essay opgesteld. Deze rapportage en de outline van het essay hebben we besproken in de klankbordgroep.
4. De tweede conceptrapportage en het essay hebben we schriftelijk voorgelegd aan de klankbordgroep. Na verwerking van opmerkingen van de klankbordgroep hebben we de rapportage en het essay definitief gemaakt.

1.3 Leeswijzer

In dit document gaan we achtereenvolgens in op:

- H2: De kernredenering die volgt uit literatuuronderzoek en gesprekken met professoren
- H3: Het analysemodel voor de provincie dat hieruit volgt
- H4: Eerste toepassing van het analysemodel in de workshops
- H5: Beantwoording van onderzoeksvragen en aanbevelingen

De kern- redenering

Hoofdstuk 2

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we onze kernredenering. Het uitgangspunt van de redenering is dat de provincie een actor is die opgaven formuleert. Om die opgaven te realiseren, dienen de maatschappelijke ontwikkelingen waarop die opgave betrekking heeft beïnvloed te worden. Er zijn twee centrale uitgangspunten die bepalen wat wel én wat niet beïnvloedbaar is:

1. **Doorgrondelijkheid van de dynamiek zelf.** De mate waarin de maatschappelijke dynamiek, waarop de opgave betrekking heeft, te doorgronden is. Deze doorgrondelijkheid bepaalt in welke mate is vast te stellen welke beïnvloeding daadwerkelijk mogelijk is.
2. **De handelingsruimte van de provincie zelf.** De mate waarin de provincie de handelingsmogelijkheden heeft om die beïnvloeding ook daadwerkelijk te plegen. Bij complexe opgaven zijn vaak meerdere "sturende partijen" betrokken, dus is de vraag hoe hierbij samenwerking te organiseren nadrukkelijk aan de orde.

2.1.1 Opbouw van dit hoofdstuk

We hebben vanuit deze twee uitgangspunten de redenering in drie delen opgebouwd:

DEEL A. HOE VOLTREKKEN MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN ZICH?

- **Paragraaf 2. De dynamiek van maatschappelijke ontwikkelingen.** De provincie opereert in een maatschappelijke omgeving die continu in ontwikkeling is. We onderscheiden verschillende soorten dynamiek.
- **Paragraaf 3. De specifieke dynamiek van een transitie.** De afgelopen jaren hebben verschillende auteurs onderzoek gedaan naar de vraag of transities ook een eigen dynamiek kennen. In deze paragraaf beschrijven we transities als complexe dynamiek, waarin patronen optreden waarop de overheid kan inspelen.

DEEL B. HOE FORMULEREN OVERHEDEN BINNEN DEZE DYNAMIEK OPGAVEN EN BIJPASSENDE INTERVENTIES?

- **Paragraaf 4. Het formuleren van opgaven en ontwikkelen van interventies.** We beschrijven hoe overheden opgaven formuleren om de maatschappelijke dynamiek te kunnen beïnvloeden. Vervolgens laten we zien waarom specifieke interventies passen bij specifieke soorten dynamiek.
- **Paragraaf 5. Verdieping naar sturing op deels doorgrondelijke dynamiek in complexe systemen.** We concluderen dat een adaptieve interventiestrategie past bij een complexe dynamiek. Deze strategie krijgt nadere uitwerking met als conclusie dat er twee hoofdafslagen zijn: krachtig of prudent interveniëren.

DEEL C. WAT IS DE ROL EN BIJDRAGE VAN DE PROVINCIE BIJ HET STUREN OP DEZE INTERVENTIES?

- **Paragraaf 6. De handelingsruimte van de provincie.** We beschrijven hoe de provincie haar handelingsruimte kan formuleren in een arena van "sturende actoren."
- **Paragraaf 7. Verstandig handelen van de provincie.** We beschrijven hoe de provincie vanuit haar handelingsruimte verstandig eigen interventies kan inzetten.
- **Paragraaf 8. Verdieping naar verstandig handelen in een maatschappelijke transitie.** We verdiepen naar verstandig handelen bij specifieke transitiedynamiek.

DEEL A. Hoe voltrekken maatschappelijke ontwikkelingen zich?

2.2 De dynamiek van maatschappelijke ontwikkelingen

Een *maatschappelijke ontwikkeling* definiëren we als een ontwikkeling in het ecosysteem waarin mensen en organisaties zich bewegen. De mens probeert die ontwikkelingen van oudsher te voorspellen, bijvoorbeeld met scenario's en ramingen. Toch blijkt achteraf vaak dat de toekomst niet te voorspellen is.⁴

2.2.1 Onzekerheid

Maar waarom zijn die maatschappelijke ontwikkelingen nu niet te voorspellen? De reden is dat er sprake is van onzekerheid. We onderscheiden drie basissoorten onzekerheid:

- **Onzekerheid over de ontwikkeling van natuur en milieu.** Een goed voorbeeld is klimaatverandering. Hoewel er veel voorspellingen zijn die wetenschappelijk brede steun genieten, is er ook nog veel onzekerheid. Hoeveel warmer wordt het bijvoorbeeld in Nederland? Wat is het effect van het verleggen van koude waterstromen in het ecosysteem rond Groenland en hoe raakt dat ons?
- **Technologische onzekerheid.** We weten niet zeker welke technologie het speelveld gaat veranderen, we weten alleen dát technologie het speelveld steeds verandert. Zullen bepaalde vormen van energieopwekking bijvoorbeeld veel goedkoper worden? Worden zelfrijdende auto's zo populair dat openbaar vervoer verdwijnt? Of juist niet? En waarvoor ontbreekt ons nu nog de fantasie?
- **Maatschappelijke onzekerheid (sociaal, politiek, economisch).** We weten niet wat we als mensen in de toekomst sociaal acceptabel vinden en welke discussies zullen opkomen. Hoe beïnvloedt migratie onze culturele en politieke verhoudingen? Hoe kijken we straks aan tegen dierenwelzijn? Vinden we duurzaamheid zo belangrijk dat we er steeds meer voor willen betalen? En wie had tien jaar geleden de *MeToo-discussie* kunnen voorspellen?

Daarbij geldt uiteraard dat die verschillende soorten onzekerheden ook nog eens op elkaar inwerken.

Gedragsverandering, verandering van de fysieke omgeving en technologische verandering zijn met elkaar verweven. Dit komt bijvoorbeeld sterk naar voren rond klimaatverandering,

waar onzekerheden over gedragsreacties, technologische mogelijkheden en fysieke wetmatigheden voorspellingen lastig maken.

Een fundamentele bron van deze onzekerheid is reflexiviteit.

Dat wil zeggen dat mensen (individueel en collectief) leren van ervaringen én van kennis die over hen is verzameld. Op basis van dat leren passen ze hun handelingen en waarden aan. Die aanpassingen zijn niet in analyses van regelmatigheden te vangen, omdat we ons handelen aanpassen op die analyses.⁵

2.2.2 Verschillende soorten dynamiek

Toch bestaat, zoals ook blijkt bij klimaatverandering, de wereld niet alleen uit onzekerheid. Een deel van de ontwikkelingen kunnen we wel degelijk (deels) voorspellen. Van Twist c.s. geven ons vanuit de systeemtheorie houvast om drie verschillende soorten dynamiek in maatschappelijke ontwikkelingen te onderscheiden:⁶

- **Doorgronde dynamiek in simpele en gecompliceerde systemen.** Simpele en gecompliceerde systemen worden gevormd door *stabiele en causale relaties*. In dergelijke systemen *leidt a tot b*. In een gecompliceerd systeem met duizenden componenten kan het ingewikkeld zijn om alle relaties tussen componenten inzichtelijk te maken, maar in essentie kan het wel. In essentie is de dynamiek in het systeem dus doorgronde.
- **Deels doorgronde dynamiek in complexe systemen.** Deze systemen kenmerken zich door reflexiviteit, leervermogen. Of A tot B leidt, is dus nooit met zekerheid te zeggen. Er zijn echter wel degelijk patronen te herkennen in de dynamiek die in deze systemen optreedt. Het systeem is dus deels doorgronde.
- **Ondoorgronde dynamiek in wanordelijke systemen.** In deze systemen zijn er geen ordenende principes, wat de interacties willekeurig maakt. In wanordelijke systemen is er alleen willekeurige dynamiek. Het systeem is dus niet doorgronde.

5 Zie In 't Veld, voortbouwend op Beck en Giddens diverse publicaties van In't Veld, van Twist, van der Steen en volgend op economische literatuur.

6 Van Twist c.s. p16 t/m 18

4 De inhoud van scenario's en ramingen zijn dan ook vaak onderdeel van politieke en wetenschappelijke strijd.

2.2.3 Betekenis voor de praktijk van de provincie

Het beschreven onderscheid is natuurlijk schematisch. Bij simpele systemen en wanordelijke systemen is dat niet erg. Bij een simpel systeem kun je alles voorspellen. Een wanordelijk systeem is niet te analyseren. Beïnvloeding is dus willekeuring en vereist daarmee weinig analyse.

Bij gecompliceerde en complexe systemen zijn er echter vele relevante grijstinten, die voor een provincie die verstandig wil handelen veel uitmaken. We trekken twee conclusies:

- **Er zijn binnen complexe en gecompliceerde systemen verschillende gradaties in de mate van doorgronde.** Onderscheid tussen gecompliceerd (ingewikkeld, maar doorgronde) en complex (deels doorgronde) is soms moeilijk scherp te stellen. Een systeem als bijvoorbeeld een provinciale samenleving lijkt een complex systeem, waarin de dynamiek mede door reflexiviteit moeilijk te voorspellen is. Toch zijn er binnen dat systeem wel deelsystemen die redelijk voorspelbaar zijn, zoals demografische ontwikkeling. Zelfs als deze deelsystemen door reflexiviteit en onverwachte interventies als migratie veranderen, kan er nog steeds sprake zijn van een goed te volgen ontwikkeling. Deels doorgronde dynamiek kan dus "bijna doorgronde" zijn. In de concrete maatschappelijke systemen waarin de provincie opereert, gaat het om het scherpstellen van gradaties.
- **De mate van reflexiviteit is te beïnvloeden.** De richting waarin reflexiviteit stuurt, kan snel te ontdekken zijn, kan beperkt zijn en kan dus ook te beïnvloeden zijn. Veel beleidsinspanningen zijn dan ook op deze beïnvloeding gericht. Dit beleid richt zich dan op het ontwikkelen van overeenstemming over waarden, normen en perspectieven inzake maatschappelijke opgaven. De mate waarin actoren het eens kunnen worden, bepaalt in hoge mate de onzekerheid over hoe mensen hun gedrag zullen aanpassen.

2.2.4 Conclusie van deze paragraaf

Maatschappelijke ontwikkelingen zijn veranderingen in het ecosysteem waarin mensen en organisaties opereren. Deze dynamiek is vaak niet (geheel) doorgronde, omdat er (mede door reflexiviteit) fundamentele onzekerheid bestaat. Daardoor kunnen mensen en organisaties de toekomst meestal niet voorspellen.

2.3 De specifieke dynamiek van een transitie

Soms worden specifieke, maatschappelijke ontwikkelingen aangeduid als *transitie*. In het hedendaagse taalgebruik van overheden struikelen we erover: energietransitie; digitale transitie; transitie in het sociaal domein. Maar wat wordt er precies mee bedoeld? En welke dynamiek kenmerkt een transitie?

2.3.1 Transitietheorie

Het transitieconcept kent zijn oorsprong in de natuurwetenschappen. In de natuurwetenschappen beschrijft een transitie de overgang van de ene fase naar een andere, zoals bijvoorbeeld het koken van water de vloeibare substantie in een gas verandert. Dit concept is later in steeds meer wetenschappelijke disciplines toegepast, waarbij transities de *shifts* tussen kwalitatief verschillende toestanden beschrijven. Alhoewel het transitieconcept binnen verschillende wetenschappelijke disciplines verschillende benaderingen kent, is er volgens Loorbach wel een aantal raakvlakken tussen de verschillende benaderingen te benoemen:⁷

- Het systeem dat bestudeerd wordt, is open en ingebed in een context waarmee het co-evolueert.
- De context verandert en beïnvloedt daarmee het systeem.
- Om zichzelf aan te passen aan een veranderende context vertoont het systeem non-lineair gedrag. Dit proces van aanpassing verandert de structuur van het systeem.

2.3.2 Definitie van een maatschappelijke transitie

Het transitieconcept is bruikbaar om veranderingen binnen of van maatschappelijke systemen in samenhang te beschrijven en te duiden. Loorbach, directeur van het Dutch Research Institute for Transitions (DRIFT), definieert een maatschappelijke transitie als een fundamentele verandering van de dominante structuur, cultuur en werkwijze binnen een maatschappelijk deelsysteem op de lange termijn.⁸ Rotmans benadrukt in zijn definitie dat transities het gevolg zijn van een samenloop van ontwikkelingen: 'een transitie is een structurele maatschappelijke verandering die het resultaat is van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen op het gebied van economie, cultuur, technologie, instituties en natuur en milieu.'⁹

7 Transition Management New mode of governance for sustainable development (Loorbach, 2007)

8 To Transition! Governance Panarchy in the New Transformation (Loorbach, 2014)

9 Transitie management: sleutel voor een duurzame samenleving (Rotmans, 2003)

Definitie van een transitie

Wij combineren beide geïntroduceerde definities en zien een transitie als een geleidelijk en langdurig proces van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen, waardoor de dominante manier van denken, werken en organiseren in een maatschappelijk systeem fundamenteel verandert.

2.3.3 De dynamiek van een maatschappelijke transitie

Kenmerkend voor een transitie is de lange tijdsduur, de nauwe verbinding met maatschappelijke wensen van mensen en de afhankelijkheid van de verschillende soorten onzekerheden onvoorspelbaarheid, onzekerheid en complexiteit ervan. Uitkomsten van een transitie (en de snelheid waarmee bepaalde patronen doorlopen of overgeslagen worden) zijn daardoor vaak niet te voorspellen.

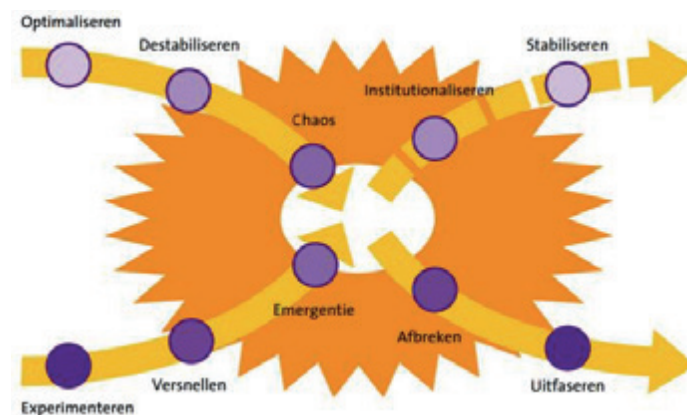
Wel is het mogelijk om patronen van veranderdynamiek te identificeren. Volgens het DRIFT gaat het hierbij vooral over *onvolhoudbaarheid*. Onvolhoudbaarheid houdt kort gezegd in dat het in toenemende mate denkbaar en waarschijnlijk wordt dat een combinatie van factoren leidt tot afbraak van de bestaande en opbouw van een nieuwe dominante manier van denken, werken en organiseren om in een maatschappelijke behoefte te voorzien.

Daarbij laat historisch onderzoek zien dat onvoorspelbare gebeurtenissen, visies, maatschappelijke urgentie, ondernemerschap van individuele actoren en strategische interventies een grote invloed hebben op het verloop van transities.¹⁰ Op het gebied van de energietransitie zouden de recente aardbevingen in Groningen en de daarmee gepaarde gaande keuze om de aardgaswinning in Groningen helemaal af te bouwen zo'n gebeurtenis kunnen zijn. Over deze wensen (wat levert publieke waarde op?) bestaan meestal fikse waardenconflicten tussen de betrokken actoren.

Het DRIFT heeft het X-curve transitie-model ontwikkeld om de dynamiek van transities in kaart te brengen¹¹. Het transitie-model (figuur 2.1) geeft inzicht in regelmatig voorkomende dynamiek bij een transitie. Hierbij maakt het model onderscheid naar patronen van opbouw van een nieuw

systeem (de opgaande lijn) en patronen van afbraak van een bestaand systeem (de neerwaartse lijn). Deze patronen kunnen elkaar zowel versterken als tegenwerken. Het transitie-model onderscheidt vijf globale fasen van ontwikkeling:

1. **Fase van optimalisatie en experimenten:** het systeem functioneert goed en innovatie is vooral gericht op verbeteren van het bestaande systeem. Tegelijkertijd zijn er mensen en partijen met afwijkende ideeën die experimenteren met radicaal andere werkwijzen.
2. **Fase van destabilisatie en versnelling:** dominante wijze van denken, werken en organiseren begint vast te lopen en er ontstaat discussie over het bestaande systeem. Er ontstaat ruimte voor de opkomst van alternatieven.
3. **Fase van chaos en emergentie:** bestaande dominante structuren vallen deels weg en nieuwe structuren worden steeds zichtbaarder. Er is een machtsstrijd gaande tussen bestaande en nieuwe structuren, maar richting van verandering wordt duidelijk.
4. **Fase van institutionaliseren en afbraak:** onomkeerbare veranderingen worden zichtbaar. Nieuwe regels en structuren ontstaan en nieuwe machtsverhoudingen vormen zich. Tegelijkertijd breken oude structuren af.
5. **Fase van stabilisatie en uitfasering:** een nieuw evenwicht wordt bereikt. Er is een nieuwe dominante manier van denken, werken en organiseren in het systeem ontstaan en oude structuren zijn verdwenen.



Figuur 2.1: het x-curve transitie-model
(Bron: Loorbach, Frantzeskaki en Avelino, 2017)

Transities verlopen -anders dan het model wellicht suggereert- niet volgens een blauwdruk. Wel treden vaak bekende patronen op, onder andere over hoe mensen leren en tot overeenstemming komen én over op welke wijze een bestaand systeem afgebroken wordt. Of er daadwerkelijk sprake is van een transitie kan pas achteraf worden bepaald. Een bekend historisch voorbeeld van een transitie waarin de beschreven fasen en veranderdynamiek zijn te herkennen, is de transitie van kolen naar gas als belangrijkste energiedrager.¹²

Transitie van kolen naar aardgas als belangrijkste energiedrager

Een aantal generaties geleden was steenkool de belangrijkste energiedrager in Nederland. Na de Tweede Wereldoorlog daalde de relatieve prijs van aardgas en aardolie, terwijl mede door internationale concurrentie de Nederlandse kolenmijnen steeds minder rendabel werden. Dit leidde in 1965 tot de aankondiging van de sluiting van de kolenmijnen. De sluiting werd mede mogelijk door de ontdekking van aardgas in Groningen.

Aardgas werd hierop in snel tempo de belangrijkste energiedrager en ook een grote bron van inkomsten voor Nederland. De groeiende welvaart maakte het mogelijk om te investeren in de snelle aanleg van een nieuwe energie-infrastructuur. De oprichting van de gasunie – een publiek-private samenwerking – speelde hierbij een belangrijke rol, maar er was veel weerstand vanuit bestaande machtsverhoudingen: gemeenten met eigen rollen en bevoegdheden en grote (semi)staatsbedrijven die belang hadden bij de instandhouding van de kolenindustrie.

Op microniveau waren het de Nederlandse huishoudens die ruimte boden om (grootschalig) te experimenteren met de toepassing van aardgas in woningen. Er was een groeiende behoefte naar meer comfort (isolatie en verwarming) en hygiëne (douchen) en de toepassing van aardgas voorzag hierin. Dit leidde een sterke groei van de vraag naar aardgas en een relatief snelle acceptatie van aardgas als energiebron.

Aangedreven door de hiervoor beschreven combinatie van elkaar versterkende ontwikkelingen op verschillende schaalniveaus en een versnelde afbraak van de oude energievoorziening, veranderde in de jaren '50 en '60 het Nederlandse energiesysteem fundamenteel en werd aardgas de belangrijkste energiedrager.

2.3.4 Waarom de dynamiek van een transitie maar deels doorgrondelijk is

Het verloop of slagen van een maatschappelijke transitie is onvoorspelbaar en onzeker. Zo komt het, ondanks ambities, soms voor dat het bestaande systeem verder wordt geoptimaliseerd in plaats van fundamenteel verandert.¹³ De onderlinge afhankelijkheden tussen ontwikkelingen en de aanpassing van menselijke gedragingen laten zien dat maatschappelijke transities zich sterk kenmerken door reflexiviteit.

Een cruciale vraag luidt: is de dynamiek van een transitie nu doorgrondelijk? In onze termen concluderen we dat de dynamiek van een transitie deels doorgrondelijk is. Er zijn onzekerheden die tot onverwachte uitkomsten leiden. Hierbij weten we dat een samenloop van gebeurtenissen en gedeelde opvattingen van doorslaggevend belang zijn. We concluderen dat het transitieconcept geen voorspellend karakter kent, maar dat we dankzij historisch onderzoek wel in staat zijn om sneller "typische transitiepatronen" te herkennen en de ontwikkeling van een 'complex systeem' te duiden. Dat betekent dat de provincie hierop in kan spelen.

2.3.5 Conclusie van deze paragraaf

Een transitie is een geleidelijk en langdurig proces van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen, waardoor de dominante manier van denken, werken en organiseren in een maatschappelijk systeem fundamenteel verandert. Een transitie kenmerkt zich door reflexiviteit. Uitkomsten zijn dus onzeker. Er treden echter wel bekende patronen op, onder andere over hoe mensen het eens worden over conflicterende waarden en over hoe een systeem wordt afgebroken en opgebouwd. Dat betekent dat op deze patronen ingespeeld kan worden. Transitiedynamiek is dus deels doorgrondelijk.

¹⁰ Transitie-management: sleutel voor een duurzame samenleving (Rotmans, 2003)

¹¹ Staat van Transitie: patronen van opbouw en afbraak in vijf domeinen (DRIFT, 2017)

¹² Transitie-management: sleutel voor een duurzame samenleving (Rotmans, 2003)

¹³ In het geval van de energietransitie zou er bijvoorbeeld geen nieuw energiesysteem komen, maar zou de ambitie voor een CO₂-neutrale samenleving op een bepaalde datum ook kunnen worden gerealiseerd door een combinatie van technische verbeteringen die CO₂-uitstoot verminderen en het realiseren van grootschalige opslag van CO₂.

DEEL B. HOE FORMULEREN OVERHEDEN BINNEN DEZE DYNAMIEK OPGAVEN EN BIJPASSENDE INTERVENTIES?

2.4 Het formuleren van opgaven en vormen van interventies

2.4.1 Definitie van een opgave

Het is de taak van een overheid (zoals de provincie) om na te denken over welke uitkomsten van maatschappelijke ontwikkelingen rechtvaardiger/aantrekkelijker/duurzamer zijn dan andere uitkomsten. Ook is het de taak om zo te handelen dat die aantrekkelijke uitkomsten, waar het kan, dichterbij komen. En het is haar taak om ervoor te zorgen dat het handelen van de overheid de uitkomsten niet verslechterd.

Definitie van een opgave

Een opgave formuleren binnen een bepaalde dynamiek betekent een huidige situatie in kaart brengen (die we deels of helemaal kennen) en één of meerdere toekomstige situaties formuleren die we aantrekkelijk vinden. Het overbruggen van de afstand tussen die *ist* en die *soll* is dan de opgave.

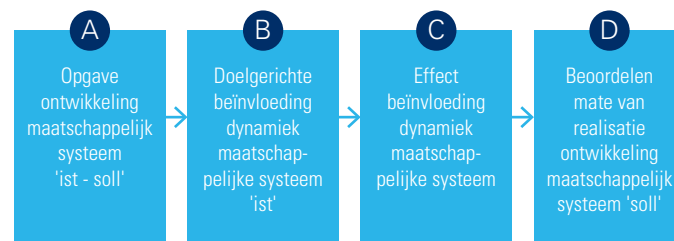
Het formuleren van opgaven is dus een typisch menselijk activiteit, die voortkomt uit perceptie van de huidige situatie en gewenste toekomst. Die opgave wordt gevat wordt in taal.¹⁴ Daarbij is het goed mogelijk om een opgave te splitsen naar verschillende deelopgaven. Dat maakt **fasering** mogelijk.

2.4.2 Sturen met interventies

Wanneer de overheid (bijvoorbeeld de provincie) een opgave heeft geformuleerd, is de vraag hoe zij de maatschappelijke dynamiek zo kan beïnvloeden dat de gewenste uitkomst dichterbij komt én dat ongewenste uitkomsten ver weg blijven. Sturing duidt volgens van Twist c.s. in dit kader op *doelgerichte beïnvloeding van maatschappelijke systemen met hun dynamiek*.

Definitie van sturing

Sturing is het stellen van een opgave en die beïnvloeding proberen te realiseren met interventies. In essentie betekent dit a) een opgave formuleren: de afstand tussen *ist* en *soll*; b) proberen de dynamiek te beïnvloeden met een interventie; c) effect van de interventie constateren en d) bezien in welke mate er nu sprake is van de gewenste *soll*.



Een dergelijk schema kan al snel de kritiek oproepen van een té overheidscentrische benadering. Bij complexe opgaven is vaak sprake van een samenstel van (maatschappelijke) actoren (waaronder burgers) die alle verschillende en/of gezamenlijke opgaven stellen. De vraag is dus aan de orde hoe de provincie de omgang met andere actoren in de formulering van de opgave betreft. In paragraaf 2.6 komt dat uitgebreid aan de orde.

2.4.3 Vormen van interventies

Om nu scherpte te vinden in het formuleren van wat doelgerichte beïnvloeding is, helpt het om verschillende soorten dynamiek te koppelen aan verschillende soorten interventiestrategieën:

1. **Reactieve interventiestrategie. Deze past bij de ondoorgrondelijke dynamiek van wanordelijke systemen.** Van Twist c.s. beschrijft bondig de opvatting van de meeste auteurs als het gaat om een wanordelijk systeem met ondoorgrondelijke dynamiek. Wie wanordelijke systemen ziet, werkt in een context waarin geen enkele causaliteit is. *Sturing in de zin van doelgerichte beïnvloeding heeft daarin geen zin: alleen het omgaan met permanent toeval is dan zinvol.*¹⁵ Voor de provinciale context is het in zo'n situatie alleen mogelijk een opgave te formuleren in de zin van reactief kunnen reageren op niet voorspelbare ontwikkelingen. Het is mogelijk om je hierop voor te bereiden: bijvoorbeeld door bunkers aan te leggen (of reserves op te potten) om met een ramp om te gaan die nu nog niet te voorspellen is.¹⁶
2. **Ontwerpstrategie.** Deze past bij doorgrondelijke dynamiek van simpele of gecompliceerde systemen. Een simpel of gecompliceerd systeem kent stabiele interacties tussen een doorgrondelijk aantal actoren en factoren. A leidt tot B. Een simpel systeem is volledig te overzien. Om de oplossing te ontwerpen is het dus zaak om een gedegen analyse te maken

¹⁵ Van Twist c.s.

¹⁶ Zie zijn oratie Martijn van der Steen Ook hebben we in het kader van dit onderzoek een gesprek met hem gevoerd

die de beleidsopgave volledig omvat. Daarmee is het mogelijk om SMART te opereren, om vooraf middelen te vragen en om een strakke planning te formuleren én te realiseren, maar wel met de actoren die de benodigde invloed hebben.

3. **Kennisstrategie.** Deze past bij doorgrondelijke dynamiek in gecompliceerde systemen. In het geval van een gecompliceerd systeem zijn de relaties vaak zo ingewikkeld (en dus moeilijk te overzien) dat meer geraffineerde kennisstrategieën met ruimte voor experimenten etc. noodzakelijk zullen zijn. Evenzo kunnen ingewikkelde coalities met invloedrijke actoren nodig zijn.
4. **Adaptieve strategie.** Deze past bij deels doorgrondelijke dynamiek van complexe systemen. Van Twist c.s. wijzen erop dat beleidsmakers beleid kunnen maken dat zich kan aanpassen aan de dynamiek die zich in het complexe systeem werkelijk voltrekt, in de vorm van adaptieve strategie. Ze kunnen zich er rekenschap van geven dat het huidige systeem qua dynamiek nu wellicht te overzien is, maar dat dit ook snel kan veranderen. Dat betekent dat de overheid zich niet instelt om veranderingen te voorspellen, maar om veranderingen snel te signaleren en deze te duiden naar hun mogelijke gevolgen voor het beleid. Steeds geldt hierbij dat de precieze ontwikkelingen niet met hardheid te kennen en te voorspellen zijn – anders was het een gecompliceerd probleem – maar dat er wel sprake is van patronen, regelmatigigheden en stabiliteit die in een systeem kan ontstaan.

2.4.4 Conclusie van deze paragraaf

Bij verschillende soorten dynamiek horen verschillende soorten interventiestrategieën. Bij simpele dynamiek past een strategie van analyse en ontwerp, uit te voeren met invloedrijke actoren. Bij gecompliceerde dynamiek past een strategie van het diepgaand en langdurig vergaren van kennis en vaak ingewikkelde coalitievorming. Bij complexe dynamiek past een adaptieve strategie. Bij ondoorgrondelijke dynamiek past enkel het reactief omgaan met permanent toeval.

2.5 Verdieping naar sturing op complexe opgaven

De provincie heeft ons gevraagd om in dit onderzoek de nadruk te leggen op verstandig handelen in lastige opgaven. In paragraaf 2.2 constateerden we dat er verschillende gradaties zijn van complexiteit. In deze paragraaf behandelen wat een adaptieve strategie vanuit zo'n inzicht kan inhouden. Hier hebben verschillende auteurs en practitioners uiteenlopende opvattingen over. Er lijkt sprake te zijn van twee afslagen in het denken:

1. **Prudente adaptieve aanpak.** Auteurs als In 't Veld geven aan dat ook bij minder complexe systemen de onvoorspelbaarheid nog steeds betekent dat een overheid zeer terughoudend moet zijn in ambities om de doorslag te geven.
2. **Krachtige adaptieve aanpak.** Auteurs als Loorbach geven aan dat we bij complexe systemen die redelijk doorgrondelijk zijn moeten streven naar het herkennen van de dominante patronen en dat daarop krachtig ingrijpen verstandig is. Dat geldt zeker bij transities, omdat we dankzij historisch onderzoek al veel beeld hebben bij patronen die zich hierbij voordoen.

2.5.1 De kern van de prudente adaptieve aanpak

Roel In 't Veld¹⁷ wijst erop dat heftig overheidsingrijpen bij deels doorgrondelijke dynamiek meestal meer schade dan positieve effecten oplevert. Hij benadrukt daarbij de grote invloed van reflexiviteit en de principiële onvoorspelbaarheid. Een mooi voorbeeld vindt hij; gaan we nu alle gasleidingen slopen om vijf jaar later te ontdekken, dat waterstof toch effectiever is en heel goed via het gasleidingennet zou kunnen zijn gedistribueerd? Ook benadrukt In 't Veld dat een overheid als de provincie bij grote transitieopgaven maar een zeer beperkte beleidsruimte heeft. Verstandig handelen is dan een strategie zonder overmatige ambitie, die vooral gericht is op het voorkomen van ongelukken en het aansluiten bij werkende initiatieven in de samenleving. In onze woorden pleit hij ervoor dat de overheid dan aansluit bij wat maatschappelijke actoren zien als *relevante opgaven* en uiteindelijk ook als *bijpassende oplossingen*. Hij beveelt aan dat de overheid in haar handelen rekening houdt met:

¹⁷ Zie zijn oratie en het project Randloos denken. Ook hebben we in het kader van dit onderzoek gesprekken met hem gevoerd.

1. **Territorium.** Kies voor interventies op een schaal waar je ook (grotendeels) over gaat.
2. **Tijdspanne van interventie.** Kies voor interventies die op korte termijn een effect hebben. Vermijdt interventies die pas op de lange termijn effect hebben. Vermijdt interventies die in de jaren die volgen een serie aan nieuwe interventies vereisen om een goed effect te hebben.
3. **Knikpunten.** Een knikpunt is een gebeurtenis die het speelveld ten goede of ten kwade fundamenteel omgooit. Na de introductie van iPhone was het duidelijk dat iedereen een smartphone wilde. Als je besluit te stoppen met gas in Groningen (of om kilometers windmolens te plaatsen in de provincie), dan verandert het speelveld. Als ineens zonne-energie veertig keer zo goedkoop en effectief wordt door nieuwe technologie, verandert het huidige speelveld totaal. Wanneer knikpunten gunstig zijn, moet je daarbij aansluiten, maar als je er één aan ziet komen kwaad doet, moet je proberen die te vermijden.
4. **Lock-ins.** Lock-ins zijn patronen in handelen en denken waar je niet meer uitkomt. Je hebt een aantal stappen gezet en daarom moet je door op dit pad, zelfs als het niet werkt. De overheid moet ernaar streven om die te vermijden.
5. **Synergie.** Synergie treedt op waar ontwikkelingen elkaar versterken. De overheid zou moeten kiezen voor de acties die synergie met andere acties hebben.
6. **Veerkracht.** Veerkracht houdt in dat de overheid het handelen snel kan aanpassen. De overheid moet dan dus kiezen voor acties meerdere vervolgacties mogelijk laten.

2.5.2 De kern van de krachtige adaptieve aanpak
Transities zijn nauw verbonden met wensen van actoren. Bij transitie formuleren actoren een noodzaak of wens om de snelheid en richting van een transitie te beïnvloeden, dan wel hierop in te spelen. Dit geldt – afhankelijk van een bepaalde transitie – logischerwijs ook voor de provincie. Denkers als Loorbach en Rotmans redeneren bij *maatschappelijke transities*, gesterkt door patroonherkenning, dat er meer doorgrondelijkheid is én dat er meer beïnvloedingsmogelijkheden zijn vanuit de overheid. De combinatie van urgentie en doorgrondelijkheid leidt in hun perspectief tot een strategie van stevig ingrijpen op de doorslaggevende punten. Conform het transitie-model gaat het

daarbij zowel om punten van opbouw van het nieuwe systeem, als om punten van afbouw van het oude systeem.

Denkers als Loorbach wijzen er daarbij op dat opbouw en afbouw niet automatisch tot stand komt en dat overheidsinterventie dus nodig is. Tegelijk is ook hen het verschijnsel van reflexiviteit niet ontgaan. Ook Loorbach benadrukt dat het zaak is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de wensen van relevante actoren en om met hen te leren. Dat betekent dus dat veel tijd besteed moet worden aan het ontwikkelen van een gedeeld perspectief op wat relevante problemen en verstandige oplossingen zijn.

2.5.3 Conclusie van deze paragraaf

Er lijkt zich bij sturing op complexe, maar deels doorgrondelijke systemen (bijvoorbeeld bij transities naar duurzaamheid) in het denken een tweetal afslagen af te tekenen.

- Ten eerste die van een grote nadruk op onzekerheid, door gebrekkige kennis en reflexiviteit. Een prudente adaptieve strategie krijgt dan een invulling van aansluiten bij andere actoren én een invulling van voorzichtig stimuleren. Nadrukkelijk is er waarschuwing voor de risico's van al te daadkrachtig optreden.
- Ten tweede die van een nadruk op het gedeeltelijk doorgrondelijke en op het beïnvloedbare verloop van transities. Op de deze afslag wordt onzekerheid niet ontkend, maar een adaptieve strategie krijgt hier een invulling met veel stevigere interventies vanuit overheden. Op reflexiviteit wordt ingespeeld door actief coalities te zoeken met andere sturende actoren.

Het eerlijke verhaal is dat er geen onbetwiste afslag is. Het hangt af van de inschatting van de beïnvloedbaarheid van de ontwikkeling, maar ook van de beleving van de urgentie tot handelen.

Duidelijk is dat het voor de provincie noodzakelijk is om steeds te onderzoeken wat de aard van de complexiteit nu precies is, in termen van meer of minder doorgrondelijkheid. Een situatie kan soms bijna ondoorgrondelijk lijken, maar door naar kennis te zoeken (al dan niet met experimenten) of door overeenstemming te realiseren tussen betrokken actoren, kunnen soms deelsystemen en patronen gevonden worden die beïnvloedbaar lijken. Maar evengoed kan een opgave grotendeels doorgrondelijk lijken en treden er juist averechtse effecten op die tot verdere prudentie aanzetten. Een zorgvuldig zoeken naar doorgrondelijkheid en handelingsmogelijkheden is dus vereist. Het vinden van een goede fasering hierin zal altijd een belangrijke rol spelen.

DEEL C. WAT IS DE ROL EN BIJDRAGE VAN DE PROVINCIE BIJ HET STUREN OP DEZE INTERVENTIES?

2.6 De handelingsruimte van de provincie

2.6.1 Handelingsruimte

We concludeerden hiervoor dat bij verschillende soorten dynamiek, verschillende soorten interventies passen. Dat zegt echter nog niets over de bijdrage die de provincie kan leveren aan die interventiestrategieën. Roel In 't Veld beschrijft in zijn oratie over sturingsmogelijkheden dat een overheid als de provincie een beïnvloedbare en een niet-beïnvloedbare omgeving kent. De overheid heeft daarbinnen een eigen beleidsruimte. Dat is de ruimte die de overheid heeft voor beïnvloeding. Zelfs wanneer een ontwikkeling (deels) doorgrondelijk is, kan het dus goed zijn dat een overheid daar maar zeer beperkt invloed op heeft.

Definitie van handelingsruimte van de provincie
De ruimte voor die beïnvloeding van de provincie zelf duiden we aan met het begrip handelingsruimte.

Per opgave zal de handelingsruimte van de provincie verschillen. Die verschillen komen voort uit de volgende factoren:

- **Meerdere actoren die willen sturen.** De provincie is niet de enige "sturende actor", maar opereert meestal in opgaven waar meerdere actoren op willen sturen. Daarnaast zijn overheden niet de enige actoren die oplossingen formuleren en daarop proberen te sturen. Dat geldt ook voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Al die actoren hebben daar vaak een eigen gerichtheid (waarden, emoties, belangen, opvattingen) bij die hun denken en handelen bepaalt.
- **Formele bevoegdheid en middelen.** Soms gaat de provincie er niet of deels over. De provincie heeft uiteraard ook geen onbeperkte middelen om haar bevoegdheden daadwerkelijk aan te wenden.
- **Politieke urgentie, drijfveren en ambitie.** De provincie kan al dan niet een ambitie, drijfveer of urgentie voelen om überhaupt te willen handelen. Urgentie kan tot interventies leiden, ook al gaan die met grote onzekerheid gepaard. Dat kan de benodigde zorgvuldigheid aantasten, maar soms kan een actor niet anders.
- **De context van de huidige situatie.** Keuzes uit het verleden kunnen de ruimte beperken die de provincie heeft voor nieuwe handelingen.

Kortom; het is voor de provincie niet alleen zaak om te zoeken naar de juiste interventiestrategie, die past bij de dynamiek, maar om vooral ook te zoeken vanuit de eigen beschikbare handelingsruimte. Een overschatting van de eigen handelingsruimte is een niet ongebruikelijke kwaal, maar ook het onvoldoende zoeken naar die handelingsruimte komt voor.

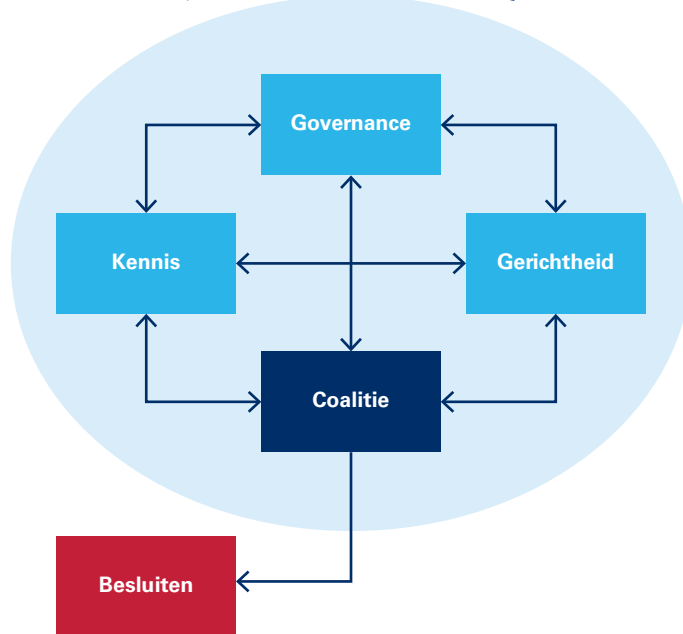
2.6.2 De arena's waarin actoren sturen

Het feit dat er meerdere actoren (willen) sturen en nodig zijn voor een bepaalde interventiestrategie, maakt dat de provincie impliciet of expliciet zijn handelen bepaalt in arena's met die actoren. Met het woord arena bedoelen we de governance van waaruit gewerkt en gestuurd wordt. In die arena's vinden (wederom impliciet of expliciet) ontwikkelprocessen plaats. Schematisch zijn de volgende processen cruciaal:¹⁸

- **Kennis.** Er wordt kennis ontwikkeld. Daarmee bedoelen we dat beschikbare informatie en kennis geordend wordt en dat er gewerkt wordt aan het ontsluiten van nieuwe informatie en kennis over de opgaven en oplossingsrichtingen. Zo wordt gewerkt aan het inhoudelijke handelingsperspectief.
- **Gerichtheid.** Er wordt (gezamenlijke) gerichtheid ontwikkeld. Daarmee bedoelen we dat er een gezamenlijk perspectief wordt ontwikkeld van waaruit de betrokken partners naar elkaar én naar opgaven en oplossingen kijken. Cruciaal daarin is het overbruggen van verschillende belangen en emoties.
- **Coalitie.** Er ontstaat een coalitie. Daarmee bedoelen we dat zich een doorslaggevende groep vormt die gedeelde beelden heeft over wat moet gebeuren én die bereid en geëquipeerd is om die in besluiten om te zetten.
- **Besluitvorming.** Er worden besluiten genomen. Daarmee bedoelen we de daadwerkelijke organisatie van de besluitvorming, volgens de geldende procedures.
- **Procesvoering en fasering.** Daarmee bedoelen we de procesvoering en de procedures zoals die vanuit de arena vorm krijgen, gericht op kennisontwikkeling, leren, coalitievorming, besluitvorming en uitvoering. Cruciaal hierin is de fasering: welke stappen doe je eerst en welke later?

¹⁸ Het arena-leermodel is ontwikkeld door Berenschot.

PROCESVOERING EN FASERING



De realiteit is dat er vaak al meerdere arena's bestaan, waarin in wisselende samenstelling eerder aan de opgave is gewerkt. Soms bestaan deze arena's niet in de praktijk, maar werken actoren langs elkaar heen. Het is daarom zaak om vanuit de eigen handelingsruimte a) nieuwe arena's in te richten of om b) bestaande arena's te verscherpen of op elkaar aan te laten sluiten.

2.6.3 Conclusie van deze paragraaf

De ruimte die een provincie heeft om maatschappelijke ontwikkelingen te beïnvloeden, duiden we aan met het begrip **handelingsruimte**. Deze wordt bepaald door a) de actoren die willen sturen; b) de formele bevoegdheden; c) politieke ambitie, urgentie en drijfveren en d) de context van de eigen organisatie. Vanuit die handelingsruimte is het zaak nieuwe arena's in te richten of bestaande arena's aan te passen, zodat ze passen bij de opgave waarop gestuurd moet worden. Uit bovenstaande redenering volgt dat de provincie daartoe met drie aspecten rekening moet houden:

1. Aansluiting van inhoudelijke interventiestrategie bij mate van doorgrondelijkheid.
2. Aansluiten bij de handelingsruimte, ambities en urgentie met betrekking tot de gestelde opgave van de provincie.
3. De vormgeving in arena's met relevante andere actoren.

2.7 Verstandig handelen van de provincie

De vraag is nu hoe de provincie op gestelde opgaven nadere interventies kan ontwikkelen, zodat zij verstandig handelt.

2.7.1 Het leerstuk van wicked problems

Perspectieven op wat relevante problemen en verstandige oplossingen zijn, kunnen heftig verschillen tussen actoren in de arena. Een kernvraag is daarom hoe het met elkaar eens te worden over welke besluiten verstandig zijn. Dit leerstuk wordt in de bestuurskunde aangeduid met de term gestructureerde en ongestructureerde (wicked) opgaven. De kern van het argument is dat er betekenisvolle verschillen bestaan in de mate waarin de relevante actoren consensus hebben bereikt over de normen, waarden en principes die in het geding zijn (uitgangspunten). Daarnaast verschillen problemen ook qua structuur, omdat er verschillen bestaan in de mate waarin de relevante actoren consensus hebben bereikt over de feiten, kennis en instrumenten die relevant zijn om het probleem te kunnen oplossen (de oplossingsrichtingen). Dat leidt tot de volgende vier soorten problemen:

1. **Gestructureerd** (eens over uitgangspunten en oplossingsrichtingen).
2. **Gestructureerd op uitgangspunten** (eens over uitgangspunten, oneens over oplossingsrichtingen). Dit zien we veel bij problematiek die nieuw is binnen het stelsel.
3. **Gestructureerd op oplossingsrichtingen** (oneens over uitgangspunten, eens over oplossingsrichtingen). Dit zien we veel bij problematiek die ontstaat bij bestaande problemen of als ineens een oplossing ter discussie wordt gesteld.
4. **Ongestructureerd** (oneens over uitgangspunten en oplossingsrichtingen). Dit soort problematiek ontstaat veel bij nieuwe onderwerpen.

2.7.2 Verschillende typen opgaven voor de provincie en bijpassende interventies in de arena

Het onderscheid in soorten systemen, dynamiek en problemen in de arena stelt ons in staat om verschillende soorten opgaven en hierbij passende handelingsperspectieven voor de provincie te formuleren. Er zijn op hoofdlijnen vier typen opgaven:

1. **Overzichtelijke opgaven.** Overzichtelijke opgaven kennen een dynamiek die te doorgronden is. Er zijn geen grote

verschillen in opvattingen tussen de sturende actoren over wat relevante problemen en verstandige oplossingen zijn. Overeenstemming vinden is dus een kwestie van uitzoeken.

2. **Gecomplieerde opgaven.** Gecomplieerde opgaven kennen een dynamiek die uiteindelijk te doorgronden is, maar die daarvoor eerst veel onderzoek vereist. Omdat die kennis niet breed beschikbaar is, zijn sturende actoren het vaak wel eens over uitgangspunten voor oplossingen, maar is er geen gezamenlijk beeld over welke oplossingen gaan werken. Overeenstemming vinden is dus een kwestie van nieuwe kennis introduceren en oplossingen uitproberen. Het is zaak om in de arena, op basis van die kennisproductie en dat uitproberen, tot een coalitie met een gedeeld beeld te komen en te interveniëren. De provincie werkt aan die coalitie vanuit de eigen positie en handelingsruimte.

3. **Complexe opgaven:** principieel. Complexe opgaven met een principieel karakter kennen een dynamiek die slechts deels te doorgronden is. Deze onzekerheid heeft vooral betrekking op dat sturende actoren verschillende opvattingen hebben over wat goede uitgangspunten zijn voor oplossingen. Er is wel kennis aanwezig over welke oplossingen (met grote waarschijnlijkheid) leiden tot bepaalde uitkomsten. Overeenstemming vinden is dus vooral een kwestie van elkaars waarden, belangen en emoties leren kennen. Een opgave die als *transitie* wordt aangemerkt, valt meestal in deze categorie.

4. **Complexe opgaven:** taai. Complexe opgaven met een taai karakter kennen een zeer moeilijk te doorgronden dynamiek. Dit komt door fundamentele onzekerheid en grote reflexiviteit. Sturende actoren hebben verschillende opvattingen over wat goede uitkomsten zijn en er is nauwelijks kennis over welke oplossingen tot welke resultaten leiden. Overeenstemming vinden is vooral een kwestie van leren over elkaar én over de dynamiek. De mate waarin die dynamiek echt ondoorgrondelijk is, behoeft nadere analyse, want dit is nooit op voorhand helemaal bekend. Niet uitgesloten is dat de doorgrondelijkheid aanmerkelijk toeneemt door aanvullende kennisproductie, maar vooral ook omdat door de interventies de gezamenlijke normatieve oriëntaties in kracht toenemen. Reflexiviteit wordt dan voor de betreffende opgave minder een bron van onzekerheid. Vaak is de ambities om in rondes (fases) zoveel mogelijk van een taaie opgave naar een overzichtelijk opgave te komen. Dit kan jaren duren (zoals bij de opgave rondom

abortus), maar het kan soms op onderdelen of hoofdlijnen ook snel gaan (zoals de consensus die ineens ontstond rond principes bij het klimaatakkoord). Er kan echter ook heel goed sprake zijn van een langdurige prudente, adaptieve strategie, met alleen de ambitie om steeds in te spelen op ontwikkelingen en bestaande dynamiek.

2.7.3 Verstandig handelen

In de redenering hebben we nu de volgende stappen doorlopen: a) we hebben verschillende soorten dynamiek van maatschappelijke ontwikkelingen getypeerd; b) we hebben bijpassende interventiestrategieën inzichtelijk gemaakt; c) we hebben getypeerd wat de handelingsruimte van de provincie is en d) we zijn ingegaan op hoe verschillen in arena's te overbruggen, gegeven de soort opgave. De vraag die overblijft, is hoe de provincie, al deze kennis overziend, daadwerkelijk verstandig kan handelen. Dit vereist een **zorgvuldig keuzeprocess**.

De realiteit is dat provinciaal handelen bij ingewikkelde opgaven geen *wet van Meden en Perzen* is. Er is wel veel gepubliceerd over wat voor soort handelen meer of minder verstandig is. In deze paragraaf maken we vanuit de ontwikkelde kennis kernonderscheiden. Op de plaat op de hiernavolgende pagina (figuur 2.1) geven we de basis weer met een onderscheid tussen:

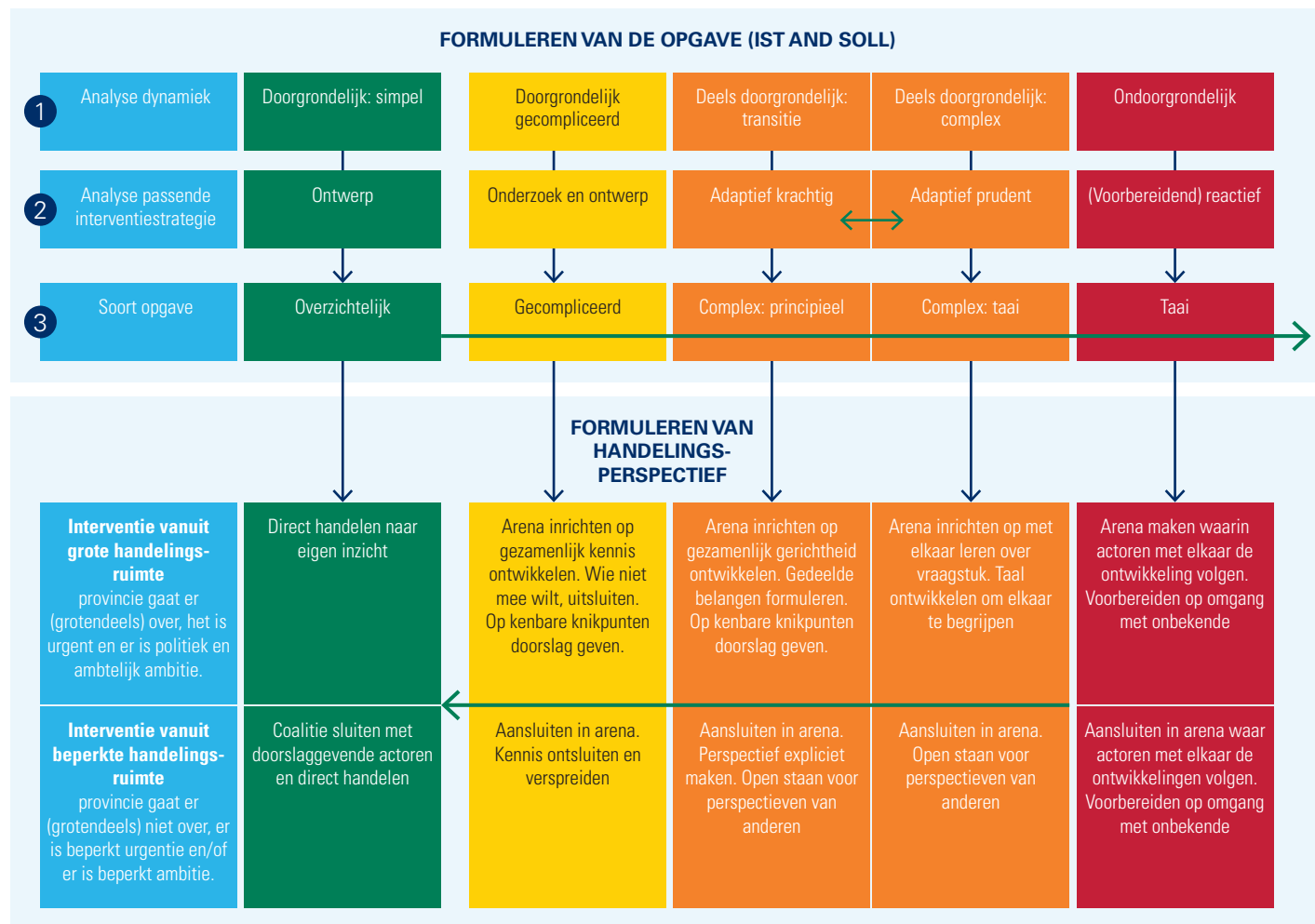
1. **Formuleren van de opgave.** Hier analyseert de provincie de dynamiek, de bijpassende interventiestrategie en de verschillende perspectieven in de arena's. De roze pijlen drukken de meest voorkomende combinaties uit. Het kan echter ook voorkomen dat er over een zeer doorgrondelijke dynamiek veel verschillende perspectieven bestaan. De groene pijl druk daarom uit dat de provincie in de analyse van perspectieven ook "naar rechts" kan opschuiven.
2. **Verstandig handelen.** De analyse leidt tot keuzes voor handelen. We hebben daarbij een onderscheid gemaakt tussen handelen vanuit een grote handelingsruimte en handelen vanuit een beperkte handelingsruimte. We hebben steeds basisinterventies opgenomen. De groene pijl brengt tot uitdrukking dat een ambitie kan zijn met de interventies (in rondes) mogelijk tot een overzichtelijk opgave te komen.

In het vervolg van deze paragraaf verdiepen we deze strategieën. Daarbij gaan we, gezien de onderzoeksvraag van de provincie, vooral in op complexe opgaven en transitieopgaven. We

kunnen hier gezien de talloze hoeveelheid aan mogelijkheden uiteraard niet uitputtend zijn. Een goed proefschrift dat redelijk uitputtend is (en waar we ons deels op baseren) is het boek *Plezier beleven aan taaie opgaven* van Hans Vermaak.¹⁹

19 Zie ook Hoppe (2009) en Wesseling, Stolk en Warners (2015)

We benadrukken nogmaals dat deze plaat helpt in kaart te brengen wat verstandig handelen kan zijn, maar dat de praktijk vele grijstinten kent. Soms is het noodzakelijk om in een zeer complexe opgave hard in te grijpen. Soms is een leider zo charismatisch dat hij “weg kan komen” met een beperkte consensus in de arena’s. Kortom; er is altijd sprake van tactisch meesterschap. Beargumenteerd afwijken is daarom aan te raden.



Figuur 2.1 Formuleren van de opgave

2.7.4 Verdieping op het formuleren van de opgave

De formulering van de opgave is zeer bepalend voor de wijze van handelen. De formulering bepaalt immers het frame waarmee naar de werkelijkheid wordt gekeken. Daarmee heeft de wijze waarop de opgave wordt geformuleerd directe invloed op het formuleren van het handelingsperspectief. Een (impliciete) formulering van een in werkelijkheid complex opgave als een simpele opgave leidt bijvoorbeeld tot interventies die niet passen bij de opgave. Dat benadrukt nogmaals de noodzaak van een zorgvuldig keuzeproces van verstandig handelen.

Vaak kan het behulpzaam zijn om een grote opgave op te delen in kleinere opgaven. Een grote opgave is vaak complex en er zijn vele actoren betrokken. Vaak kent zo'n grote opgave een aantal kleinere opgaven die wel overzichtelijk zijn en waarbij de provincie wel handelingsruimte heeft.

2.7.5 Verdieping op het aanbrengen van fasering

De fasering van deelopgaven en bijpassende interventies maakt onderdeel uit van verstandig handelen. We noemen deze fasering apart omdat de plaat de indruk kan wekken van een eenmalige perspectiefbepaling. Essentieel is juist om wat ook wel heet ‘in verschillende rondes’ te werken. Die rondes/fases kunnen heel verschillend bepaald zijn. Soms door de periodes tussen verkiezingen, of andere bepalende momenten waarop er een ‘open window’ kan zijn.

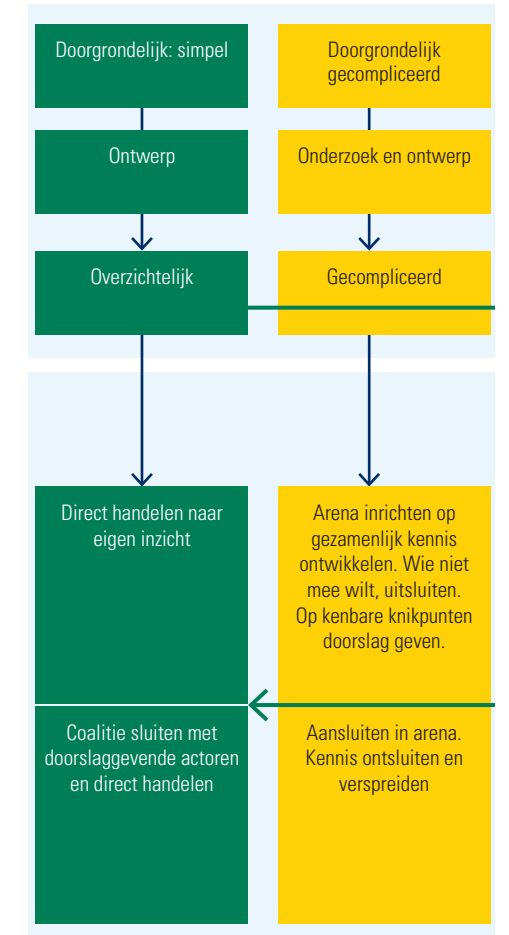
Altijd zal de opgave en hoe die zich ontwikkelt mede bepalend zijn. In een simpel opgave is de fasering vaak gemakkelijk uit te werken. Bijvoorbeeld: 1) verzamel kennis en maak een eerste ontwerp; 2) verenig de partijen daarop; 3) maak een definitief ontwerp en 4) voer dat uit. Meestal is sprake van een veel ingewikkelder fasering. Bijvoorbeeld in geval van taaie, complexe opgaven met wat grotere doorgrondelijkheid en de ambitie tot een gecompliceerde opgave te komen. Ook daar zullen echter momenten van ‘open window’ en inhoudelijke voortgang bepalend zijn voor het herijken van arena en interventies.

2.7.6 Verdieping op interventies voor overzichtelijke en gecompliceerde opgaven

In doorgrondelijke dynamiek is het mogelijk om in kaart te brengen hoe een maatschappelijke ontwikkeling zich zal voltrekken. In zo'n systeem leidt a tot b.

Bij overzichtelijke opgaven is iedereen het eens over wat het probleem is en over wat een verstandige en werkende

oplossing(srichting) is. Er is geen conflict over waarden, er zijn geen tegengestelde belangen. Bij gecompliceerde opgaven is iedereen het eens over de uitgangspunten (de voorbeeldplaat), maar niet over welke oplossingen kunnen werken. Dat komt meestal door een gebrek aan kennis.



Verstandig (gezamenlijk) handelen is dan om met een doorslaggevende groep (kan ook alleen de provincie zijn) een gedegen analyse te maken die de beleidsopgave volledig bevat en op basis hiervan de oplossing te ontwerpen. Daarmee is het mogelijk om SMART te opereren, om vooraf middelen te vragen en om een strakke planning te formuleren én te realiseren, maar wel met de actoren die de benodigde invloed hebben. In het geval van een gecompliceerd systeem zijn de relaties vaak zo ingewikkeld (en dus moeilijk te overzien) dat meer geraffineerde kennisstrategieën met ruimte voor experimenten etc. noodzakelijk zullen zijn.

Als de handelingsruimte groot is, zal de provincie zelf het voortouw moeten nemen om de arena's voor sturing hierop in te richten. Als de handelingsruimte beperkt is (omdat

bijvoorbeeld een andere actor er primair over gaat), is het zaak om aan te sluiten bij de arena's die daarvoor beschikbaar zijn. Om in de opgave de doorslag te geven of om snelheid te maken, is het slim om te zoeken naar knikpunten waar de provincie zelf of samen met welwillende anderen direct op kan sturen. Die interventies zijn dan territorium-specifiek en vallen onder de bevoegdheden van de provincie.

Gezien de overeenstemming die bestaat, is verdere kennisontwikkeling dus de cruciale factor om tot een coalitie te komen met een gedeeld perspectief en die de benodigde besluiten neemt en uitvoert. Soms lukt het echter maar niet om die juiste probleemanalyses en oplossingen op tafel te krijgen om zo'n beslissende coalitie, die besluit en handelt, te vormen. Onderstaande factoren zijn hier meestal oorzaak van. We hebben ze steeds voorzien van een interventie die vaak past.

Interventies op arena

- Regelmatig lukt het niet om de juiste kennis te ontginnen omdat **de juiste actoren niet in de arena zitten of omdat de juiste analyses niet worden gemaakt**. Dan ontbreekt informatie. De juiste interventie is dan om deze actoren in de arena's te introduceren.
- Regelmatig lukt het niet om de juiste kennis te ontginnen omdat **er meer meedenkers dan meedoeners zijn**. Vaak helpt het om alleen mensen toe te laten die ook daadwerkelijk aan kennis werken. Teams worden dan niet gemaakt op basis van organisatie of positie, maar op basis van expertise.
- Regelmatig lukt het niet om de juiste kennis te ontginnen omdat **mensen geen prioriteit geven of omdat mensen het (samen) ontginnen van kennis tegenhouden**. Dan helpt het om overkoepelende bestuurskracht in te zetten.

Interventies op de ontwikkeling van kennis

- Regelmatig lukt het niet om de juiste kennis te ontginnen omdat er **geen vastgestelde probleemdefinitie is**. Een interventie die vaak helpt, is om de eerste bijeenkomsten te besteden aan het ontwikkelen van die definitie en om pas daarna aan oplossingsrichtingen te gaan werken.
- Regelmatig lukt het niet om de juiste kennis te ontginnen omdat het de betrokken actoren simpelweg **ontbreekt aan de juiste kennis**. Werkende interventies zijn dan vaak a) het introduceren van nieuwe actoren in de arena die vanuit

een nieuw perspectief denken; b) het organiseren van leerbijeenkomsten, zeker bij andere organisaties en c) het uitvoeren van experimenten.

Interventies op de ontwikkeling van gerichtheid

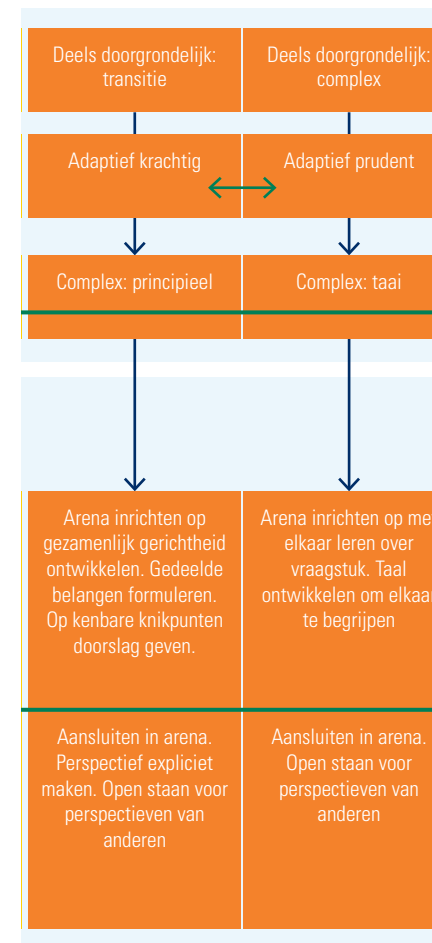
- Regelmatig lukt het niet om doorslaggevend kennis te creëren omdat het **ontbreekt aan bewijslast**. Een goed werkende interventie is dan om eerst een experiment te doen, voordat het tot regulier beleid wordt gekozen.
- Regelmatig lukt het niet om doorslaggevend kennis te creëren omdat **wordt geredeneerd op basis van anekdotes**. Een goed werkende interventie is dan om alle aanwezigen te vragen te reflecteren op de aangeleverde kennis.

Interventies op de procesvoering en fasering

- Regelmatig lukt het niet om doorslaggevend kennis te creëren omdat **verschillende actoren verschillende informatie hebben**. Dat komt zeker voor als er meerdere arena's zijn (bijvoorbeeld één op provinciaal niveau en meerdere op lokaal niveau). Een goed werkende interventie is dan om de informatievoorziening te richten op het gelijktijdig verspreiden van alle informatie.
- Regelmatig lukt het niet om doorslaggevend kennis te creëren omdat er **teveel analyses door elkaar worden gemaakt, die alle deels verband houden met andere analyses**. Een goede interventie is dan om veel tijd te steken in het maken van een fasering van analyses en om daar eerst een besluit over te nemen. Ook helpt het om de opgave in hapklare brokken op te delen.
- Regelmatig lukt het niet om doorslaggevend kennis te creëren omdat er **geen procedures voor besluitvorming zijn**. Dan verzand een bijeenkomst in geklets. Een goed werkende interventie is dan om deze procedures te introduceren.
- Regelmatig duurt het **te lang om tot besluitvorming te komen**. Een goed werkende interventie is om dan een strakke planning (SMART) te introduceren.

2.7.7 Verdieping op interventies voor principe- en taai opgaven in deels doorgrondelijke dynamiek

In deels doorgrondelijke dynamiek is het door onzekerheden en reflexiviteit niet mogelijk om precies te voorspellen hoe de maatschappelijke ontwikkeling zich precies zal voltrekken.



Bij principe opgaven lopen normatieve oriëntaties uiteen, maar zijn kennis en oplossingen wel aanwezig. Er is zal geen overeenstemming over de te kiezen oplossing zijn en reflexiviteit zal hier nog heftig kunnen zijn. Het feit dat betrokken actoren verschillende opvattingen over uitgangspunten bij het opgave hebben, is meestal gelegen in botsende belangen of in stevige emoties. Dat maakt dat er zeker geen overeenstemming kan komen over de oplossing (want welk probleem los je op?)

Bij taai opgaven lopen niet alleen de normatieve oriëntaties uiteen, maar ontbreekt ook grotendeels het zicht op kennis en oplossingen. De betrokken actoren zijn daarom ook afzonderlijk nauwelijks in staat op scherp het voorliggende opgave te formuleren. Deelopgaven zijn vaak met elkaar verknoot.

Bij dit soort opgaven vereist dat mensen met elkaar de opgave leren bergrijpen. Bij principeopgaven vereist dat overeenstemming vinden over gerichtheid, voordat er gezamenlijk besluiten kunnen worden genomen. Het gaat erom dat men elkaars belangen en emoties leert kennen, zodat ze vervolgens hanteerbaar kunnen worden gemaakt. Bij taai opgaven is het nodig dat er gezamenlijke taal ontstaat om de opgave (inclusief deelopgaven) te formuleren.

Een **adaptieve strategie** ten aanzien van de voorliggende opgave is verstandig. Een ontwerpstrategie zal in deze context leiden tot zeer veel tegenstand van actoren die het anders zien en zal leiden tot een hoge mate van reflexief gedrag. Een kennisstrategie is gedoemd te mislukken, omdat de actoren die erover gaan die kennis vanuit verschillende perspectieven zullen kapitelen. Bovendien geldt dat dé kennis niet bestaat in deels doorgrondelijke dynamiek. Geen van de actoren precies voorspellen welk effect een oplossing heeft. Die adaptieve strategie is dus gericht op het daadwerkelijk interveniëren in de échte wereld, maar ook op het tot stand brengen van gezamenlijke opvattingen van de betrokkenen.

Zoals we in paragraaf 2.5 beschrijven is er grote discussie tussen denkers over of en wanneer een **prudente** of een **krachtige** adaptieve strategie passend is. Die posities komen voort uit percepties over de **gradatie van doorgrondelijkheid** en uit percepties over de **handelingsruimte van de provincie**. Deze percepties kunnen gaandeweg de tijd veranderen, waarmee verandering van strategie te rechtvaardigen is.²⁰

- Als positieve knikpunten doorgrondelijk zijn (of andere bepalende patronen), de provincie erover gaat én wanneer de ambitie of urgentie heel hoog is, kan het slim zijn om zelf **krachtig** te sturen op zo'n knikpunt of op patronen. Wanneer de urgentie of ambitie niet heel hoog is, is dat niet verstandig. Het kan het handelen van andere actoren negatief beïnvloeden. Dat geldt ook voor hun welwillendheid om samen met de provincie tot een oplossing te komen.
- Als de provincie een opgave in zeer beperkte mate doorgrondelijk ziet en de handelingsruimte is beperkt, dan heeft het weinig zin om zelf krachtig te sturen en past een **prudente** adaptieve strategie beter, waarin je met synergie aansluit bij bestaande initiatieven en probeert om lock-ins te voorkomen, en positieve ontwikkelingen die waarneembaar zijn te bevorderen. In ambities is het verstandig aan te sluiten bij belangrijke bepalende actoren met wie een coalitie mogelijk is over de gewenste richting.

²⁰ Het is bijvoorbeeld denkbaar dat als gevolg van een proces van kennisontwikkeling een opgave van zeer beperkt doorgrondelijk steeds meer doorgrondelijk wordt en daarmee een verschuiving van een prudente naar krachtige strategie verstandig maakt. Ook de handelingsruimte van de provincie is geen statisch gegeven en kan aan verandering onderhevig zijn.

Soms lukt het, ondanks goede pogingen hiertoe, niet om tot meer overeenstemming te komen over wat de opgave moet zijn en een coalitie te vormen die voortgang bewerkstelligt. Dan kan steviger ingrijpen aan de orde zijn. Onderstaande factoren zijn hier vaak oorzaak van. We hebben ze steeds voorzien van een interventie die kan helpen.

Interventies op arena

- Regelmatig komt er geen proces op gang omdat **onduidelijk is wie over de opgave gaat**. Zeker bij taaie opgaven kan dat lang onduidelijk blijven. Een interventie die vaak helpt is om een tijdelijke stuurgroep te maken met wisselend voorzitterschap. Zo is iedereen verantwoordelijk voor de voortgang. Een andere interventie die vaak helpt is om een onafhankelijk voorzitter in te stellen.
- Regelmatig komt er geen proces op gang omdat betrokkenen **geen duidelijkheid zien over de mechanismen voor afstemming en besluitvorming**. Dat leidt tot angst dat vooruitkomen zal leiden tot onontkoombare besluiten. Actoren verzetten zich dan om “in de trechter te komen.” Een interventie die vaak helpt is om de eerste bijeenkomsten niet te gebruiken voor de inhoud, maar voor het vaststellen van de spelregels. Een andere interventie die vaak werkt is om de opgave expliciet te faseren in afzonderlijke fases en actoren de ruimte te geven om na iedere fase af te haken.
- Regelmatig komt er geen proces op gang omdat **het proces stopt bij denken en niet tot uitvoering leidt**. De arena's voor beleidsontwikkeling en uitvoering zijn dan onvoldoende met elkaar verbonden. Dat is vaak zichtbaar bij beleid dat op nationaal of provinciaal niveau bedacht wordt, maar op lokaal niveau (en door de niet overheidsactoren) uitgevoerd moet worden. Een interventie die vaak helpt is om deze relatie formeel juridisch vast te leggen. Een andere interventie die vaak helpt is om mensen uit de andere arena's regelmatig uit te nodigen in de eigen arena's.
- Regelmatig komt het voor dat **tijdens de ontwikkeling van de opgave blijkt dat andere actoren alsnog betrokken moeten worden**. Vaak gebeurt het dat deze actoren dan niet betrokken worden, omdat er nu eenmaal besloten was tot een bepaalde arena. De interventie die dan werkt is om deze actoren alsnog uit te nodigen.

Interventies op de ontwikkeling van gerichtheid

- Regelmatig komt het voor dat **actoren elkaar wel vinden op morele principes, maar dat belangentegenstellingen te groot zijn**. Vaak heeft dit betrekking op geld of bestaansrecht van organisaties. Hier komt niemand met veel praten uit. De interventie die dan helpt is dat het concrete twistpunt geëscaleerd wordt en een hoger orgaan (al dan niet in wetgeving of met verdelingsmechanismen) een besluit neemt. Voor de sfeer is het goed om deze interventie en argumentatie daarvoor expliciet te benoemen.
- Regelmatig komt het voor dat definitie van een opgave heeft plaatsgevonden uit politieke overwegingen die de suggestie wekt van een **gecompliceerde, doorgrondelijke en oplosbare opgave, waar in werkelijkheid sprake is van een complexe maar deels doorgrondelijke opgave**. De interventie die helpt is het beleid met stakeholders herijken, zo gauw de mogelijkheid daarvoor te creëren is.
- Regelmatig komt het voor dat er **vervelende historische verhoudingen zijn tussen mensen**. De interventie die dan werkt is dit expliciet benoemen. Als dat niet helpt moeten mensen vervangen worden.
- Regelmatig komt het voor dat **mensen niet bereid zijn om in een denkstand te komen**. Hans Vermaak noemt daar drie interventies voor die vaak werken: 1) een venster maken. Daarmee wordt een ander beeld tegenover het beeld van de ander gezet; 2) een spiegel maken. Daarmee wordt aangegeven wat de opvatting van de ander doet met de provincie; 3) Grappen. Als het echt vastzit, helpt een (foute) grap vaak. Een andere interventie die vaak werkt zijn werkbezoeken, zodat nieuwe inspiratie kan worden opgedaan.

Interventies op de procesvoering en fasering

- Regelmatig komt het voor dat het proces niet op gang blijft omdat er **in besluiten geen rekening wordt gehouden met relevante onzekerheden**. Dan komt er een besluit tot stand dat in de praktijk niet werkt en dat niet meer aangepast kan worden aan het effect dat de interventie heeft in de praktijk.
- Regelmatig komt het voor dat de verkeerde besluiten worden genomen, omdat **de besluiten in de verschillende arena's niet consistent met elkaar zijn**. Een interventie die vaak helpt is reorganisatie van de arena om het geheel van

voorgenomen besluiten gezamenlijk te toetsen, maar vooral ook om gezamenlijke leerprocessen naar een gezamenlijk perspectief mogelijk te maken.

2.7.8 Conclusie van deze paragraaf

De provincie is niet de enige die stuurt op opgaven, maar zal die sturing vanuit arena's met andere sturende actoren moeten vormgeven. In die arena's kunnen (fundamentele) verschillen bestaan in opvattingen over wat relevante problemen en verstandige oplossingen zijn. Als we kennis van soorten systemen combineren met kennis van soorten dynamiek én met kennis over verschillende perspectieven in de arena's, zijn we in staat om vier soorten opgaven te formuleren voor de provincie, waarbij verschillende soorten interventies passen:

1. Overzichtelijke opgaven. Overzichtelijke opgaven kennen een dynamiek die te doorgronden is. Er zijn geen grote verschillen in opvattingen tussen de sturende actoren over wat relevante problemen en verstandige oplossingen zijn. Overeenstemming vinden is dus een kwestie van uitzoeken.
2. Gecompliceerde opgaven. Gecompliceerde opgaven kennen een dynamiek die uiteindelijk te doorgronden is, maar die daarvoor eerst veel onderzoek vereisen. Omdat die kennis niet breed beschikbaar is, zijn sturende actoren het vaak wel eens over uitgangspunten voor oplossingen, maar er is geen gezamenlijk beeld over welke oplossingen gaan werken. Overeenstemming vinden is dus kwestie van nieuwe kennis introduceren en oplossingen uitproberen.
3. Complexe opgaven: principiële. Complexe opgaven met een principiële karakter kennen een dynamiek die slechts deels te doorgronden zijn. Deze onzekerheid heeft vooral betrekking op dat sturende actoren verschillende opvattingen hebben over wat goede uitgangspunten zijn voor oplossingen. Er wel kennis aanwezig over welke oplossingen (met grote waarschijnlijkheid) leiden tot bepaalde uitkomsten. Overeenstemming vinden is dus vooral een kwestie van elkaars waarden, belangen en emoties leren kennen. Een opgave die als transitie wordt aangemerkt valt meestal in deze categorie.
4. Complexe opgaven: taai. Complexe opgaven met een taai karakter kennen een zeer moeilijk te doorgronden dynamiek. Dit komt door fundamentele onzekerheid en grote reflexiviteit. Sturende actoren hebben verschillende opvattingen over wat goede uitkomsten zijn en er is nauwelijks kennis over welke oplossingen tot welke resultaten leiden. Overeenstemming vinden is vooral een kwestie van leren over elkaar én over de dynamiek.

2.8 Verdieping op verstandig handelen bij transities

In paragraaf 2.3 hebben we geconstateerd dat transitiedynamiek in de kern als **deels doorgrondelijk** is te typeren. Een transitie is in onze analyse deel van een “ongestructureerde context”, maar waarbij een (potentiële) coalitie van actoren duidelijke beelden bestaan over de noodzaak tot een fundamentele verandering van een systeem en de gewenste richting van deze verandering. Bij een transitie hoort dan ook een door een actor, of coalitie van actoren, gepercipieerde noodzaak om de snelheid en richting van een transitie te beïnvloeden, dan wel hierop in te spelen.

Voor een transitie gaat in de basis hetzelfde handelingsperspectief op als bij principe- en taaie opgaven in deels doorgrondelijke dynamiek. Er zijn immers onzekerheden die tot onverwachte uitkomsten kunnen leiden. Maar juist bij een transitie geldt dat er een gewenste verandering is én dat een aantal patronen waarlangs veranderingen zich voltrekken wel degelijk bekend zijn. Een voorbeeld is dat we weten dat er gelijktijdig een nieuw systeem moet worden opgebouwd én dat er een systeem moet worden afgebroken. We kennen een aantal transitiepaden die waarschijnlijker of meer gewenst zijn dan andere transitiepaden. Met behulp van transitietheorie zijn overheden dus in staat om sneller “typische transitiepatronen” te herkennen en de ontwikkeling van een “complex systeem” te duiden. Dat betekent dat door de sturende actoren sneller ingespeeld kan worden op die knikpunten en patronen.

Wanneer de dynamiek terecht als een transitiedynamiek wordt aangemerkt, geldt dus dat een wat krachtigere adaptieve strategie op knikpunten en patronen te rechtvaardigen is. In deze paragraaf verdiepen we hoe de provincie dat vanuit de eigen handelingsruimte kan doen.

2.8.1 Verdieping voor het formuleren van de opgave

Bij een transitieopgave is het van belang om langetermijnopgaven te formuleren. Omdat daarin alles met elkaar is verbonden, zijn die formuleringen vaak complex. Van belang is dus om binnen dat bredere doel meer korte en middellange termijn opgaven te stellen die een relatie hebben met het realiseren van die langetermijnopgave. De doelen van die deelopgaven kunnen meer procesmatig zijn (bijvoorbeeld versterken van positie van andere actoren) of juist heel gericht op resultaat: het goedkoper maken van duurzame energie.

2.8.2 Verdieping naar interventies op interactiepatronen

Het onderzoek naar transities zoomt in op een aantal *interactiepatronen*, die de overgang van het ene naar het andere systeem kunnen bewerkstelligen. Drie dominante interactiepatronen waar een overheid op kan inspelen zijn:

1. **Het interactiepatroon van visievorming en perspectiefvorming.** Naarmate dominante visies (bijvoorbeeld duurzaamheid is secundair en alleen mensen met geitenwollen sokken vinden dat belangrijk) worden afgebroken en er op waardenniveau steeds meer overeenstemming komt, is vaak zichtbaar dat door deze visies een overgang ontstaat van een *complexe principeopgave* naar een *gecompliceerde opgave*. Gezien de intense belangenconflicten, de verschillende waarden die er nog zijn ten aanzien van oplossingen (moet de markt dit doen; moet de overheid ingrijpen etc.) zal het ingewikkeld blijven, maar het maakt duidelijk dat overheden bij transities zouden moeten werken aan dit soort overgangen. We benadrukken dat ook na zulke overgangen (als je rechtsboven in de X-curve komt) er altijd weer nieuwe taaie opgaven opkomen. Maar je bent dan wel weer een paar stappen verder.
2. **Het interactiepatroon van opbouwen en (niet) afbouwen.** Bij veel transities is - zeker in een vroeg stadium - zichtbaar dat een overheid vooral stuurt op experimenten en versnellen (opbouwen van nieuwe structuren), maar niet voldoende inzet op het afbouwen van oude dominante structuren. Niet in de laatste plaats, omdat de overheid veelal een belangrijke rol heeft als stabilisator in systemen en zelf ook onderdeel is van de dominante bestaande structuren. Dat leidt er toe dat overeenstemming over kleinschalige interventies snel gevonden is (wie is tegen experimenteren?), maar dat echte problemen niet worden aangepakt en moeilijke keuzes worden uitgesteld. Dan helpt het juist om ook na te denken over welke structuren moeten worden afgebroken en welke begeleiding hierbij past, om de gewenste verandering te realiseren. De opgave wordt dan dus bewust meer complex geformuleerd om ook de grote opgaven aan te kunnen pakken.

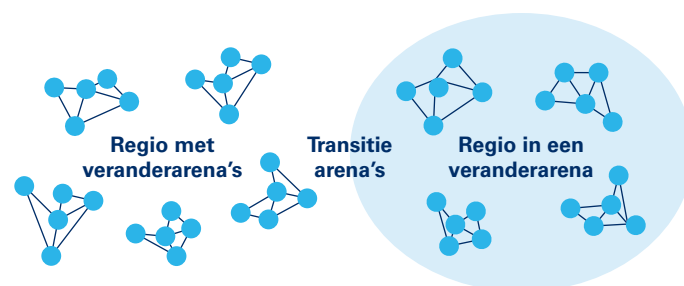
3. **Het interactiepatroon van toenemende onvolhoudbaarheid.** Bij transities wordt steeds duidelijker dat de bestaande dominante manier van denken, werken en organiseren op de lange termijn onvolhoudbaar is.

Frantzeskaki en de Haan spreken in dit verband over condities voor verandering.²¹ Ze onderscheiden drie soorten condities, te weten spanning, stress en druk:

- d. *Spanning.* Wanneer de context van een systeem verandert, maar het systeem niet mee verandert, kan er een spanning ontstaan tussen de context en het functioneren van een systeem. Die spanning kan een drijvende kracht vormen voor een transitie.
- e. *Stress.* Ook interne spanningen, stress, in een systeem kunnen een conditie voor verandering vormen. Met stress wordt een discrepantie bedoeld tussen hoe een systeem tracht of verwacht wordt te functioneren en hoe een systeem daadwerkelijk functioneert.
- f. *Druk.* Uit onvrede over het functioneren van het dominante systeem kunnen er nichealternatieven voor het dominante systeem ontstaan. Wanneer deze alternatieven zich uitbreiden en vermeerderen kunnen ze concurrerend worden voor het dominante systeem. De druk vanuit een concurrerend alternatief op het dominante systeem vormt dan een drijfveer voor een transitie.

2.8.3 Verdieping voor vergroten van de handelingsruimte en de vormgeving van de arena

Wanneer de wens tot transitie breed gedeeld wordt, is het effect dat in praktijk in verschillende arena's aan die transities gewerkt wordt. Tegengestelde interventies zijn het effect. Daarom is het noodzakelijk²² om verschillende transitie-arena's te verbinden.



Figuur 2.2: verbinding verschillende transitie-arena's

Bij een aantal transities wordt aangeraden om hier op regionaal niveau aan te werken. Het creëren van eigenaarschap in de regionale transitiearena is een belangrijke succesfactor. Op dat regionale niveau wordt door veel partijen ook naar de provincie gekeken. De provincie heeft ervaring met het regisseren van samenwerkingsprocessen, beschikt over inhoudelijke kennis, capaciteit, instrumenten en middelen. Regie pakken op regionaal niveau is daarmee verleidelijk voor een provincie, maar kan ook een valkuil zijn. Een te stevige regierol van de provincie kan ertoe leiden dat gemeenten en andere stakeholders achteroverleunen en/of zich minder gekend voelen. In het algemeen geldt dat het eigenaarschap nemen voor een regionale transitie alleen aan te raden is als de provincie duidelijke bevoegdheden heeft, of als de andere actoren dit leiderschap aan de provincie gunnen.

2.8.4 Conclusie van deze paragraaf

Voor transities geldt een wicked context, met in principe dezelfde keuzes en lessen als in 2.7 uiteen zijn gezet voor taaie opgaven. Gezien de mate van doorgrondelijkheid zal vaak sprake zijn van een krachtige adaptieve strategie met de aantekening dat de provincie daarvoor voldoende handelingsruimte moet hebben. De aard van de interventies kan in verschillende fases uiteenlopen. Voor de provincie zal het zaak zijn bij transities coalities te sluiten met andere actoren/overheden, om gezamenlijk tot krachtige (en in ieder geval niet tegengestelde) interventies te komen.

²¹ Transitions: Two steps from theory to policy (Frantzeskaki en de Haan, 2009)

²² Bram Brouwer c.s. Berenschot Op weg naar een energieke regio (Berenschot, 2017);

Analysemodel

Hoofdstuk 3

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk werken we op basis van de kernredenering uit het vorige hoofdstuk een model uit waarmee de provincie handzaam opgaven in kaart kan brengen en zijn mogelijkheden tot handelen kan bepalen.

3.1.1 Stappen in het analysemodel

Op basis van onze kernredenering²³ dient de overheid steeds in rondes *vanuit de situatie waarin de opgave zich bevindt* de volgende stappen te doorlopen om zijn handelen te bepalen. In het cyclische analysemodel worden steeds vijf stappen gezet:

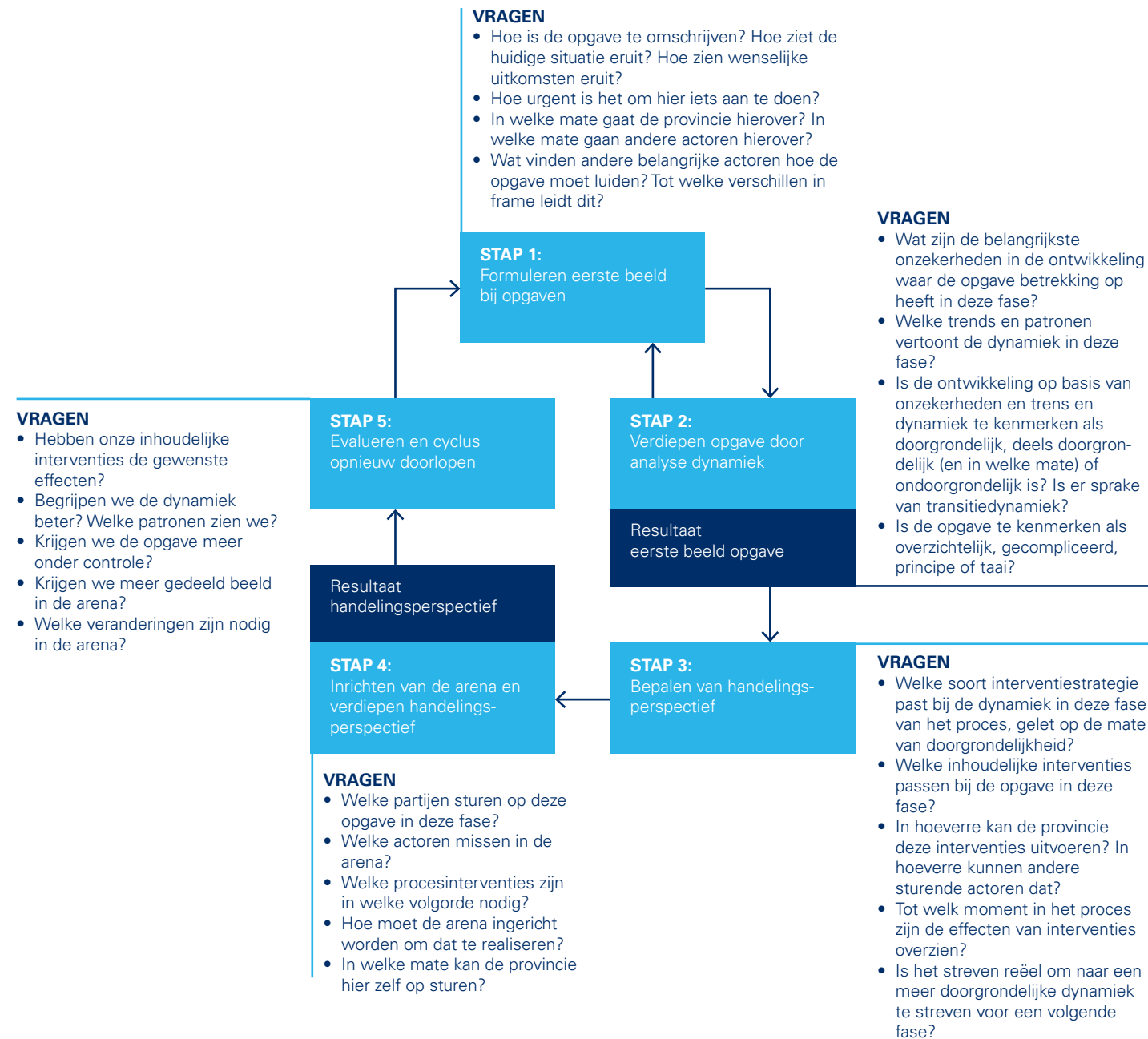
1. **Formuleren eerste beeld bij opgaven.** Bepalen van de opgave op basis van eerste (eerdere) inzicht en het voorlopig geformuleerde handelingsperspectief.
2. **Verdiepen van de opgave door analyse naar dynamiek.** Om de opgave precies in beeld te krijgen is een nadere analyse van de dynamiek nodig en van de mate waarin die doorgrondelijk is. Stap 1 en 2 zijn dus in samenhang (iteratief) uit te voeren.
3. **Bepalen van handelingsperspectief.** De derde stap is om het handelingsperspectief te formuleren op basis van de doorgrondelijkheid van de dynamiek, de handelingsruimte van de provincie en de (politieke) voorkeuren tot handelen.
4. **Verdiepen van het handelingsperspectief in de arena.** Het (verder) inrichten van de governance, de kennisontwikkeling en de gerichtheidsontwikkeling die past bij de opgave. Stap 3 en 4 zijn weer in samenhang (iteratief) uit te voeren.
5. **Evalueren en de bovenstaande cyclus opnieuw doorlopen.** Het leren van de effecten van de interventies, zodat die in de volgende fase kunnen worden verwerkt.

Het is van belang deze stappen in iedere te onderscheiden fase van ontwikkeling van de opgave opnieuw te doorlopen (bij voorkeur samen met de andere actoren in de arena).

²³ en eerder onderzoek van Meulenman c.s.

3.2 Het analysemodel in een oogopslag

In één oogopslag leidt dit tot het volgende analysemodel:



3.3 Stap 1 en 2: het formuleren van de opgave

In deze eerste fase agendaert een medewerker/afdeling van de provincie een eerste beeld van de opgave. Dat geeft richting aan het analyseren van de dynamiek waarin die opgave zich afspeelt. Op basis van die analyse vindt bepaling van de definitieve opgave plaats.

3.3.1 Resultaat van stap 1 en 2

Het resultaat is een vastgesteld eerste beeld bij de opgave met daarin:

Een feitelijke beschrijving van de voorliggende opgave, inclusief deelopgaven (verschil tussen ist en soll) en een argumentatie waarom dit een opgave is waar de provincie in moet acteren.

Een beschrijving van de dynamiek waarin de opgave speelt. Daarin staat een onderbouwde conclusie over of deze dynamiek a) doorgrondelijk; b) deels doorgrondelijk c) een transitiedynamiek; of d) ondoorgrondelijk is.

Een conclusie over of dit tot een overzichtelijke, een gecompliceerde, een principe of een taai opgave leidt.

3.3.2 Vragen die in stap 1 beantwoord worden

Om tot het resultaat van deze stap te komen, helpt het om de volgende vragen te beantwoorden. Voor nadere onderbouwing verwijzen we naar paragraaf 2.4., 2.6 en 2.7 van deze rapportage.

- Hoe is de opgave te omschrijven? Hoe ziet de huidige situatie eruit? Hoe zien wenselijke uitkomsten eruit?
- Hoe urgent is het om hier iets aan te doen?
- In welke mate gaat de provincie hierover? In welke mate gaan andere actoren hierover?
- Wat vinden andere belangrijke actoren hoe de opgave moet luiden? Tot welke verschillen in frame leidt dit?

3.3.3 Vragen die in stap 2 beantwoord worden

Om tot het resultaat van deze stap te komen, helpt het om de volgende vragen te beantwoorden. Voor nadere onderbouwing verwijzen we naar de paragrafen 2.2 en 2.3 van deze rapportage.

1. Wat zijn de belangrijkste onzekerheden in de ontwikkeling waar de opgave betrekking op heeft in deze fase?
2. Welke trends en patronen vertoont de dynamiek in deze fase?
3. Is de ontwikkeling op basis van onzekerheden, trends en dynamiek te kenmerken als doorgrondelijk, deels doorgrondelijk (en in welke mate) of ondoorgrondelijk is? Is er sprake van transitiedynamiek?
4. Is de opgave te kenmerken als overzichtelijk, gecompliceerd, principe of taai?

3.4 Stap 3 en 4: formuleren van het handelingsperspectief

In deze stap wordt het handelingsperspectief verder in kaart gebracht, in termen van soort te plegen interventies en in termen van hoe te opereren in de arena's. Zie voor onderbouwing paragrafen 2.4, 2.6, 2.7 en 2.8,

3.4.1 Resultaat van stap 3 en 4

Het resultaat is een invulling van het handelingsperspectief met daarin:

1. Een onderbouwde conclusie van wat voor soort interventiestrategie nodig is: a) ontwerpen (bij simpel); b) leren en experimenteren (gecompliceerd) of c) adaptief (deels doorgrondelijk). Daarbij wordt een duidelijk verband gelegd naar het soort dynamiek waarin ze spelen.
2. Een feitelijke beschrijving van de inhoudelijke interventies die gaan helpen, inclusief een argumentatie waarom deze interventies de afstand tussen de ist en de soll kunnen overbruggen. Denk daarbij aan: a) dat ze positieve tippingpoints kunnen beïnvloeden; b) dat ze synergie tonen met andere interventies; c) dat ze de veerkracht versterken; d) dat ze passen bij territorium; en e) dat ze niet tot een lock-in of een negatief tippingpoint leiden. Denk ook aan het benoemen van instrumenten als wetgeving, subsidiëring, coproductie etc.
3. Een ingerichte arena, met de juiste partners en de juiste sturingsmechanismen.
4. Een scherp beeld van de interventies die nodig zijn om bij de groep doorslaggevende actoren een gedeeld beeld over verstandig handelen tot stand te brengen.

3.4.2 Vragen die in stap 3 beantwoord worden

Om tot het resultaat van deze stap te komen, helpt het om de volgende vragen te beantwoorden. Voor nadere onderbouwing verwijzen we naar de paragrafen 2.4 en 2.5 van deze rapportage.

1. Welk soort interventiestrategie past bij de dynamiek in deze fase van het proces, gelet op de mate van doorgrondelijkheid?
2. Welke inhoudelijke interventies passen bij de opgave in deze fase?
 - a. Denken we hierbij zowel aan opbouwen als afbreken? Waarom?
 - b. Zorgen deze interventies voor synergie of positieve tippingpoints? Waarom?
 - c. Passen deze interventies bij de rol en het territorium van de provincie? Waarom?
 - d. Vermijden we met deze interventies lock-ins en negatieve tippingpoints? Waarom?

3. In hoeverre kan de provincie deze interventies uitvoeren? In hoeverre kunnen andere sturende actoren dat?
4. Tot welk moment in het proces zijn de effecten van interventies overzien?
5. Is het streven reëel om naar een meer doorgrondelijke dynamiek te streven voor een volgende fase?
 - a. Waar liggen grote kennisvragen die dringend om een oplossing vragen om tot nadere bepaling van de interventies te komen?
 - b. Waar liggen grote vragen op het gebied van waardeoriëntaties?

3.4.3 Vragen die in stap 4 beantwoord worden

Om tot het resultaat van deze stap te komen, helpt het om de volgende vragen te beantwoorden. Voor nadere onderbouwing verwijzen we naar de paragrafen 2.6 , 2.7 en 2.8 van deze rapportage.

1. Welke partijen sturen op deze opgave in deze fase? Welke actoren missen in de arena?
2. Welke procesinterventies zijn in welke volgorde nodig voor?
 - a. Kennisontwikkeling
 - b. Leren en coalitievorming
 - c. Daadwerkelijke organisatie van de uitvoering van interventies
 - d. Voorbereiding van een volgende fase.
3. Hoe moet de arena ingericht worden om dat te realiseren?
 - a. Deelnemers
 - b. Organisatie
 - c. Geld
 - d. Governance.
4. In welke mate kan de provincie hier zelf op sturen?

3.5 Stap 5: evalueren en aanscherpen

Wie stuurt op lastige opgaven, zal zich steeds de vraag moeten stellen of de interventies het juiste effect sorteren. Dat geldt zeker voor adaptief sturen, waarbij je ervan uit gaat dat je effecten niet of deels kan overzien. Steeds leren van effecten en bijsturen is dan het devies.

3.5.1 Resultaat van stap 5

Het resultaat is:

- Een reflectie op de aard van de opgave.
- Een reflectie op het soort patronen dat optreedt.
- Een reflectie op het effect van de interventies.
- Een reflectie op de ontwikkelingen in de arena.
- Een aangescherpt beeld van de opgave (stap 1 van de nieuwe cyclus).

3.5.2 Vragen die in stap 5 beantwoord worden

Om tot het resultaat van deze stap te komen, helpt het om de volgende vragen te beantwoorden. Voor nadere onderbouwing verwijzen we naar de paragrafen 2.6 , 2.7 en 2.8 van deze rapportage.

1. Hebben onze inhoudelijke interventies de gewenste effecten?
2. Begrijpen we de dynamiek beter? Welke patronen zien we?
3. Krijgen we de opgave meer onder controle?
4. Krijgen we meer gedeeld beeld in de arena?
5. Welke veranderingen zijn nodig in de arena?

Het analysemodel toegepast op twee cases

Hoofdstuk 4

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het analysemodel toegepast op twee casussen: de opgave rond de energietransitie (paragraaf 4.2) en de opgave rond mobiliteit (paragraaf 4.3). Hiertoe hebben we documenten bestudeerd en een tweetal workshops van twee uur georganiseerd met medewerkers en partners van de provincie. Toepassing van het model leidde tot de hierna beschreven inzichten. We benadrukken hierbij dat dit conform opdracht *eerste inzichten* zijn, die laten zien dat het model perspectief biedt, maar die nader uitgewerkt moeten worden. Dit is de oogst van de documentstudie en twee uur goed gesprek. Bij de energietransitie hebben we daarbij nog aanvullende gesprekken kunnen voeren, dus dit is al verder uitgewerkt.

Achtereenvolgens doorlopen we de volgende stappen uit het analysemodel met bijbehorende vragen:

1. Formuleren eerste beeld bij opgaven.
2. Verdiepen van de opgave door analyse naar dynamiek.
3. Bepalen van handelingsperspectief.
4. Inrichten van de arena en verdiepen handelingsperspectief.
5. Evalueren en cyclus opnieuw doorlopen.

4.2 Toepassing model op energietransitie

4.2.1 Stap 1: formuleren eerste beeld bij opgaven

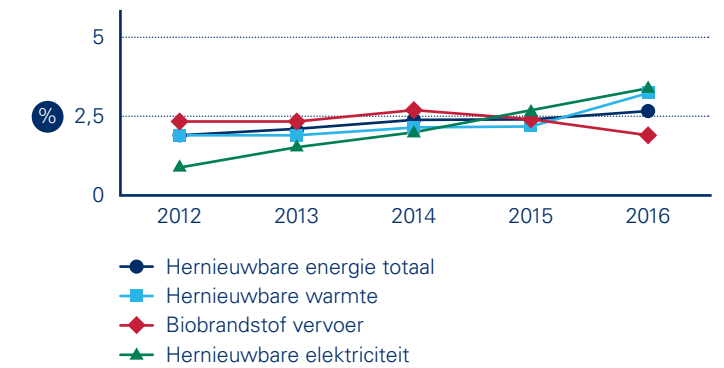
Vraag 1: hoe is de opgave te omschrijven?

De provincie Utrecht heeft zichzelf tot doel gesteld om in 2040 klimaatneutraal te zijn. Dat betekent dat binnen de provincie in 2040 evenveel duurzame energie wordt geproduceerd als er binnen de provincie aan energie wordt verbruikt.

Hoe ziet de huidige situatie eruit?



Het huidige energiesysteem is gebaseerd op fossiele brandstoffen, sterk centraal georganiseerd en is de uitkomst van een historisch proces²⁴. Om de omvang van de opgave op het gebied van de energietransitie in de provincie Utrecht in beeld te brengen maken we gebruik van de klimaatmonitor van Rijkswaterstaat. De klimaatmonitor laat zien dat in 2016 in de provincie Utrecht 3,2% van het totale energieverbruik op duurzame wijze werd opgewekt.



Figuur 4.1 aandeel hernieuwbare energie in de provincie Utrecht (Bron: klimaatmonitor)

Hoe zien wenselijke uitkomsten eruit?

Het realiseren van de ambitie om in 2040 energieneutraal te zijn roept verschillende deelvraagstukken op, waaronder het opwekken van duurzame energie, energiebesparing, het sluiten van warmteketens en energieopslag. De provincie heeft haar beleidsdoelstellingen en bijbehorende activiteiten uitgewerkt in de *Energieagenda 2016-2019*. Hierbij zet de provincie in op het realiseren van:

1. Energiebesparing gebouwde omgeving.
2. Toepassing windenergie met draagvlak; in 2020 zou sprake moeten zijn van 65,5 MegaWatt (MW) windenergie in de provincie Utrecht.
3. Ontwikkelruimte voor met name geothermie en zonnevelden.
4. Financiering van energieprojecten.

De provincie benadrukt de rol van financiering en bemiddeling ten opzichte van andere sturende bevoegdheden.

Vraag 2: hoe urgent is het om hier iets aan te doen?

De ambitie van de provincie Utrecht is groter dan de nationale ambitie om in 2050 (bijna) energieneutraal te zijn. Als gevolg van onder meer klimaatverandering, afnemende voorraden van fossiele brandstoffen, globale, nationale, regionale en lokale politieke wil (deels vertaald in min of meer bindende overeenkomsten zoals het klimaatakkoord van Parijs) wordt de urgentie om aan de energietransitie te werken als zeer groot gezien.

Het in Nederland tot stand gekomen voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord legt een nadruk op zogenaamde RES (Regionale Energiestrategieën). In het Klimaatakkoord is het doel van een RES als volgt opgeschreven: "Met de RES krijgen regio's de ruimte om naar eigen inzicht hun opgave qua omgevingsbeleid voor meer hernieuwbare energie (hernieuwbare elektriciteit en hernieuwbare warmte) concreet te beleggen, waarbij

²⁴ Staat van Transitie (DRIFT, 2017)

participatie van burgers een elementair onderdeel is. Eind 2019 is duidelijk hoe de regio's invulling geven aan de landelijke opgave". Provincies steunen het Klimaatakkoord en hebben de regio gepakt om de regionale strategieën in de regio samen met gemeenten te organiseren.

Deze urgentie is vooral moreel en politiek en lange termijn. Er is niet een onmiddellijk rampenscenario op het niveau van de provincie als de provincie zich aan deze opgave zou onttrekken. Een gedragsoptie van 'free rider' en situaties van 'locked in' behoren dus tot de mogelijkheden. Wel ontstaan steeds meer nationale en juridische kaders (zoals het besluit gaswinning te beëindigen) die inzet van de provincie vereisen. Al met al is er sprake van urgentie, heeft Utrecht zelf grote ambities, ontstaan steeds meer kaders; maar is desondanks nu nog geen sprake van 'onontkoombaarheid'.

Vraag 3a: in welke mate gaat de provincie hierover?

Provincies hebben zeven kerntaken²⁵. Deze taken hebben met name betrekking op de inrichting van de fysieke leefomgeving en de kwaliteit van openbaar bestuur. Eén van de taken bestaat uit het formuleren van klimaat- en energiebeleid. Hierbij bestaat de rol van de provincie Utrecht uit het stellen van kaders, vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en het stimuleren en faciliteren van gewenste initiatieven:

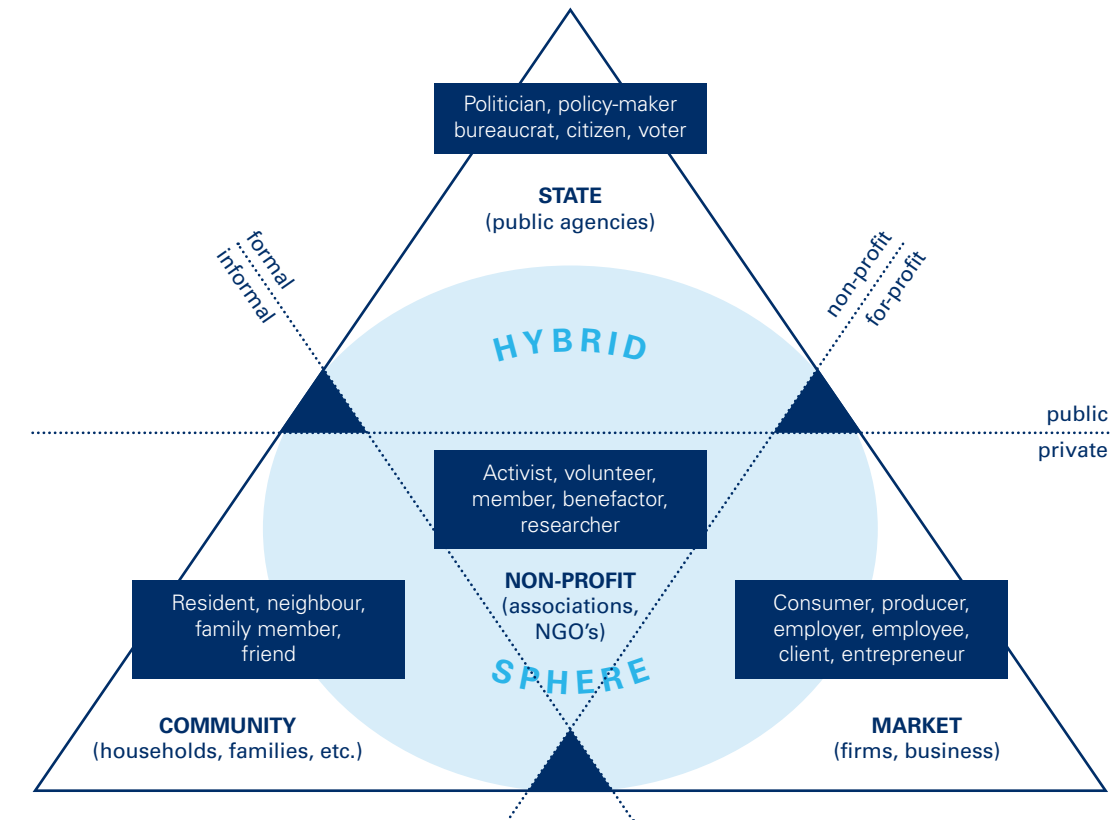
- De kaderstellende rol komt tot uiting in de mogelijkheid tot het stellen van regels via verordeningen zoals de milieuverordening en ruimtelijke verordening (met de Omgevingswet: omgevingsverordening). Een zwaarder instrument waar de provincie over beschikt is het inpassingsplan (of projectbesluit). Via het inpassingsplan kan de provincie aangeven welke functies in een bepaald gebied wel of niet worden toegestaan. Het inpassingsplan vervangt bij vaststelling de bestaande bestemmingsplannen van gemeenten. Zo kan de provincie een gebied aanwijzen voor het realiseren van windmolens, energieopslag of een zonnepark.
- De provincie heeft voor een aantal situaties bevoegd gezag, bijvoorbeeld waar het gaat om het verlenen van vergunningen voor grote, complexe bedrijven. Hierbij kan de provincie invloed uitoefenen door het stellen van nadere regels op het gebied van energiegebruik of het (laten) uitvoeren van toezicht op de energiebesparingsplicht.
- De stimulerende en faciliterende rol bestaat uit het verbinden van partijen (bijvoorbeeld in het kader van de RES) en de mogelijkheid tot het verstrekken van financiering voor gewenste initiatieven.

25 <http://www.ipa.nl/over-de-provincies/de-zeven-kerntaken-van-de-provincies>

Vraag 3b: in welke mate gaan andere actoren hierover?

De provincie is wel – zij het relatief beperkt – een gebruiker in het energiesysteem, maar geen producent van energie of eigenaar van energie-infrastructureur. Dat maakt de rol van de provincie in het energiesysteem veelal indirect. Burgers en bedrijven hebben bijvoorbeeld ook duidelijke rechten. Dat betekent dat de provincie bij het realiseren van haar ambitie op het gebied van energie in belangrijke mate afhankelijk is van andere actoren.

Een veel gebruikt model om de actoren die van belang zijn in bepaald maatschappelijk systeem in beeld te brengen, is het multi-actor perspective. Dit model maakt in de basis onderscheid naar vier type actoren: de staat (geheel van overheden en inwoners), de gemeenschap (o.a. wijken en buurten), de markt (consumenten en producenten) en het maatschappelijk middenveld (ook wel third sector genoemd).



Figuur 4.1: Multi-actor perspective (Bron: Avelino & Wittmayer 2014)

Wanneer we dit model toepassen op de opgave op het gebied van energie in de provincie Utrecht, komen we tot het volgende (niet uitputtende) overzicht van actoren, met ieder hun eigen rol en belang:

STAAT	GEMEENSCHAP	MARKT	MAATSCHAPPELIJK MIDDENVELD
<ul style="list-style-type: none"> • Rijksoverheid • Provincie Utrecht • Gemeenten • Inwoners van de provincie Utrecht 	<ul style="list-style-type: none"> • Burgers • Regio's • Wijken • Buurten • Energiecorporaties 	<ul style="list-style-type: none"> • Consumenten • Energiemaatschappijen • Netbeheerders 	<ul style="list-style-type: none"> • Woningcorporaties • Economic Board Utrecht • Energiefonds Utrecht • Universiteit van Utrecht • NGO's zoals Natuur en milieu en Urgenda

Omdat de energietransitie diverse aspecten kent met ieder een eigen krachtenveld (zoals energiebesparing, het opwekken en opslag van duurzame elektriciteit, warmte) is het zaak om bij meer uitgebreide toepassing van het analysemodel dit krachtenveld nauwkeurig in beeld te brengen en zo de eigen handelingsmogelijkheden beter vorm te kunnen geven (stap 3 en 4).

Vraag 4: Wat vinden andere belangrijke actoren hoe de opgave moet luiden?

Uit het voorstel voor de hoofdlijnen van het Klimaatakkoord blijkt dat de meeste betrokken partijen, zoals vertegenwoordigd aan de tafels van het klimaatakkoord, een rol willen spelen in de energietransitie. Tegelijkertijd is er nog wel sprake van waardenconflicten en belangentegenstellingen, met name op het gebied van het tempo van de energietransitie en inzet van maatregelen en instrumenten. Zo zien sommige actoren de afvang en opslag van CO₂ (ook wel CCS genoemd) als belangrijk instrument om de ambities op het gebied van de energietransitie te realiseren, terwijl andere actoren beargumenteren dat eerst moet worden ingezet op CO₂-reductie of hergebruik en pas in de laatste plaats op CCS. Ook blijkt uit ervaringen met trajecten tot nu toe dat er bij burgers draagvlak is voor de energietransitie, maar niet zonder meer enthousiasme als het de eigen omgeving en huis betreft. Binnen de provincie spelen belangrijke waardenafwegingen verbonden met andere beleidsdomeinen, zoals behoud van kwaliteit van de leefomgeving versus grootschalige windenergie en zonnevelden. Deze voorbeelden laten zien dat nog geen sprake is van een gelijke gerichtheid van actoren.

In de provincie Utrecht is er bestuurlijk nog geen dekkend geheel van Regionale Energiestrategieën. Daarmee zijn er ook nog geen afspraken over rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren. Deze afspraken moeten in 2019 met de ontwikkeling van de RES nader vorm krijgen. In het huidige beleid is er samenwerking met vele actoren, met een aantal 'deel-arena's'. Er is nog geen arena op het niveau van de provincie Utrecht. Zo werken de gemeente en de provincie Utrecht wel op delen samen, maar is er geen gezamenlijk programma.

4.2.2 Stap 2: verdiepen opgave voor analyse dynamiek

Vraag 5: wat de zijn de belangrijkste onzekerheden in deze fase?

De opgave op het gebied van energie gaat gepaard met grote onzekerheden. Allereerst zijn er grote **technologische onzekerheden**. Er zijn diverse concurrerende technologieën voor het opwekken, opslaan en transporteren van duurzame energie. Tegelijkertijd zijn nog niet alle technologische puzzels

opgelost om straks evenveel duurzame energie op te wekken als er in totaal aan energie wordt verbruikt. Zo vraagt decentrale opwekking en opslag van energie om nieuwe oplossingen die de stabiliteit van het energiesysteem kunnen garanderen. Ook zijn er reële vragen of we over voldoende grondstoffen beschikken – met name zeldzame metalen – om de benodigde accu's voor onder meer elektrische auto's te fabriceren.

Naast de technologische onzekerheden zijn er ook diverse **sociale onzekerheden**. Naar verwachting vraagt de energietransitie om grote investeringen en een gedragsverandering in termen van energiegebruik. Dit roept onder meer de vraag op welke prijs burgers, overheden en bedrijven bereid zijn te betalen voor energie en hoe de lasten verdeeld gaan worden. Deze discussie over de lastenverdeling komt ook terug op de huidige klimaattafels. Alhoewel – met onder meer de klimaattafels – gezocht wordt naar draagvlak voor een energietransitie en hiertoe benodigde maatregelen, is nog geen sprake van consensus. Er wordt op vele plekken gediscussieerd over nut, noodzaak en richting van de energietransitie.

Tot slot zijn er **onzekerheden op het gebied van natuur en milieu**. Een groot aantal landen, waaronder Nederland, heeft zich gecommitteerd aan klimaatdoelstellingen via het klimaatakkoord van Parijs. Gezamenlijk doel is om de uitstoot van broeikasgassen dusdanig te reduceren dat mondiale klimaatopwarming zicht beperkt tot 1,5 – 2,0 graden Celsius ten opzichte van het pre-industriële niveau. Inspanningen op het gebied van de energietransitie zijn veelal direct gekoppeld aan deze klimaatdoelstelling, terwijl er tegelijkertijd veel onzekerheid is over de mate en het tempo van klimaatverandering. Hierbij valt onder meer te denken aan de onvoorspelbaarheid van de snelheid waarmee ijskappen smelten en de impact hiervan op de wereldwijde temperatuurstijging. Ook onvoorspelbare gebeurtenissen zoals een grote vulkaanuitbarsting kunnen – tijdelijk - invloed hebben op klimaatverandering. Een boven verwachting snelle temperatuurstijging zou kunnen leiden tot een nieuwe discussie over de snelheid van de energietransitie en daarmee herijking van afspraken, maar ook impact kunnen hebben op bijvoorbeeld energieverbruik (zoals toenemend gebruik van airconditioning) of energieopwekking (zonnepanelen zijn minder efficiënt bij hogere temperaturen).

Voor ieder van deze onzekerheden geldt dat ze invloed hebben op de energietransitie in Utrecht, maar dat de mate waarin dat het geval is moeilijk te voorspellen valt. Het is wel zinvol om nadere analyses uit te voeren naar factoren zoals de mate van draagvlak, de impact van zeespiegelstijging en technologische (on)mogelijkheden in de provincie Utrecht.

Vraag 6: welke trends en patronen vertoont de dynamiek in deze fase?

De dynamiek op het gebied van de energietransitie is deels kenbaar, omdat het gewenste eindbeeld deels bekend is. Dynamiek vindt plaats op drie schaalniveaus: macro-, meso- en microniveau.

- Op *macroniveau* zijn er autonome ontwikkelingen zoals het hiervoor genoemde klimaatakkoord van Parijs, milieuproblematiek, afnemende voorraden van fossiele brandstoffen en klimaatverandering die het energiesysteem onder druk zetten. We kunnen inschatten dat dit waarschijnlijk betekent dat landen in het algemeen op de energietransitie gaan inzetten. Tegelijkertijd bewees de recente terugtrekking van de VS uit het klimaatakkoord van Parijs dat dit geen zekerheid is.
- Op *mesoniveau* gaat het om ontwikkelingen in het bestaande regime: de huidige dominante manier van denken, werken en organiseren in het energiesysteem. Een recente ontwikkeling op mesoniveau is de keuze om te stoppen met aardgaswinning in Groningen. Dit geeft spanning in het huidige systeem en sluit een aantal mogelijke transitiepaden af. Het besluit lijkt een impuls te vormen voor de energietransitie, omdat Nederland – en daarmee Utrecht – versneld op zoek moet naar alternatieve bronnen voor energie. We weten echter niet hoe de RES'en precies gaan uitwerken; wat de gemeenten precies gaan doen en hoe partijen als installatiebedrijven zich zullen opstellen. Ook zijn er verdelingsvragen niet opgelost.
- Op *microniveau* zijn er in toenemende mate nichealternatieven, zoals bewoners die energiecorporaties oprichten en zonnepanelen op particuliere daken, die het bestaande energiesysteem onder druk zetten. De provincie probeert dit soort initiatieven te ondersteunen door te bemiddelen tussen initiatiefnemers en overheden, netwerken te ontwikkelen om kennis uit te wisselen en financiering te verstrekken.

Vraag 7: in welke mate is de dynamiek te doorgronden? Is er sprake van een transitiedynamiek?

De dynamiek is deels te doorgronden. Het gewenste eindbeeld (een energieneutraal Utrecht 2040) is wellicht bekend en gedragen, maar de wijze waarop dit kan worden gerealiseerd bestaat uit allerlei samenhangende vraagstukken en daarmee gepaard gaande onzekerheden. Wel is er consensus dat bepaalde oplossingen kunnen werken, hoewel er nog descensus is over hoe te kiezen en hoe de negatieve effecten te verdelen.

De provincie Utrecht heeft zichzelf tot doel gesteld om in 2040 klimaatneutraal te zijn. Deze opgave is te kenmerken als een transitie. De geformuleerde ambitie vraagt om een fundamentele verandering van het systeem van het produceren en consumeren van energie in de provincie Utrecht.

Vraag 8: is de opgave te kenmerken als overzichtelijk, gecompliceerd of complex?

We kenmerken de opgave als complex, met alle kenmerken van een transitie. De opgave heeft betrekking op de dynamiek die maar deels doorgrondelijk is. Hierbij is wel een aantal patronen zichtbaar dat te begrijpen is vanuit transitietheorie. Het gewenste eindbeeld (een energieneutraal Utrecht 2040) is wellicht bekend en gedragen, maar de wijze waarop dit kan worden gerealiseerd bestaat uit allerlei complexe en samenhangende vraagstukken en daarmee gepaard gaande onzekerheden. Ook vindt veel discussie plaats over welke interventies met welk tempo noodzakelijk zijn. Daarbij is er in diverse situaties sprake van tegenstrijdige belangen, niet in de laatste plaats bij de provincie zelf. Zo is de provincie van oudsher 'hoeder van het landschap' en daarmee verantwoordelijk voor natuurbeheer en –ontwikkeling, maar wil ze tegelijkertijd meer zonnevelden realiseren. Beide functies vragen om ruimte, maar gaan niet noodzakelijkerwijs met elkaar samen. Er is descensus over technische oplossingen en descensus die voortkomt uit tegengestelde belangen. Op algemeen niveau is er desondanks een zekere convergentie in waarden, die weer kan conflicteren met andere waarden. Of uiteindelijk sprake zal zijn van een transitie zal dus sterk afhangen van de mate waarin de patronen daarvan ook daadwerkelijk doorzetten.

Conclusie bij dit eerste beeld

De energietransitie vormt voor de provincie een opgave met hoge urgentie. Er is in ieder geval sprake van een complexe of zeer gecompliceerde opgave. De inzet van de provincie langs de vier actielijnen concentreert zich op bemiddeling en financiering van activiteiten. De landelijke doelstellingen zijn iets minder ambitieus dan die van de provincie, maar zetten wel een aantal meer dwingende lijnen uit. Er ligt een duidelijke vraag hoe de provincie aansluit bij bredere landelijke ontwikkelingen en de regie op RES op zich neemt.

4.2.3 Stap 3: bepalen van handelingsperspectief

In de workshop is maar summier op deze punten ingegaan. Deze inzichten zijn dus niet breed getoetst. Deze invulling gaat er dan ook vooral om te illustreren wat voor soort inzichten de toepassing van het analysemodel oplevert.

Vraag 9: welke soort interventiestrategie past bij de dynamiek in deze fase van het proces, gelet op de mate van doorgrondelijkheid?

Bij een deels doorgrondelijke dynamiek hoort een adaptieve strategie. De vraag is of een prudente of een krachtige strategie meer op zijn plaats is. Dat is afhankelijk van de fase waarin de transitie zich bevindt en de handelingsruimte van het samenstel van actoren dat in de provincie vormgeeft aan de energietransitie.

Het besluit om de stoppen met aardgaswinning lijkt een knikpunt te zijn. De aandacht voor de energietransitie groeit, er is een klimaatwet gepresenteerd en er wordt onderhandeld over een klimaatakkoord. Bij de uitwerking van het klimaatakkoord moeten thematisch afspraken worden gemaakt over de doelstellingen voor 2030 en concrete acties, inclusief rollen en verantwoordelijkheden, om deze doelen te realiseren. De Regionale Energiestrategieën (voorzien voor 2019) moeten een belangrijke rol in de Nederlandse aanpak van de energietransitie spelen, met daarbij een regisserende rol voor provincies. Zo zetten provincies, waaronder Utrecht, zich in voor de vorming van regio's. Gezien de recente ontwikkelingen lijkt een verschuiving van een prudent adaptieve strategie naar een meer krachtige adaptieve strategie passend voor de energietransitie in de provincie Utrecht.

In de workshop werd geconstateerd dat er nog geen grote versnelling van de energietransitie plaatsvindt in de provincie Utrecht. Er wordt in de provincie veel geëxperimenteerd, met onder meer proeftuinen en 'Team Snel', maar de schaalgrootte waarop dit plaats vindt is relatief klein. De provincie is zich daarvan bewust gezien onder meer de versnellingsagenda windenergie die ter sprake is geweest.

Er wordt nog relatief weinig ingezet op het afbreken van het oude systeem. Het beeld bestaat dat voor lastige keuzes (zoals inpassing van energieopwekking in natuurgebieden, een inpassingsplan of het stellen van aanvullende eisen via een verordening) nog onvoldoende draagvlak bestaat binnen en buiten de politiek. Ook werd benoemd dat er in andere provincies, waaronder Gelderland, al meer samenwerkingsverbanden bestaan en regionale energiestrategieën zijn of worden ontwikkeld. In de provincie Utrecht zijn er zoals gezegd nog geen regio's gedefinieerd voor de totstandkoming van regionale energiestrategieën (RES).

Concluderend richten de inspanningen van de provincie Utrecht in termen van het x-curve transitie-model zich met name op het beperkt opbouwen van nieuwe structuren door het steunen van experimenten en weinig op het afbreken van bestaande structuren (zie tabel 1). Vooralsnog is een andere afloop, zoals optimalisatie van het huidige systeem (of een rampzaliger afloop), niet uitgesloten, al maken nationale ontwikkelingen (met onder meer het nationaal klimaatakkoord) en internationale ontwikkelingen (met het onder meer het klimaatakkoord van Parijs) dat minder waarschijnlijk. Ook daar zijn de ontwikkelingen echter onzeker.

Tabel 4.1 dynamiek in termen van opbouwen en afbreken (bron: workshop 15 augustus 2018)

OPBOUWEN NIEUW SYSTEEM	AFBREKEN BESTAAND SYSTEEM
Opkomst duurzame energie-opwekking (zonnepanelen op particuliere daken)	Besluit om te stoppen met gaswinning in Groningen
Oprichting kleinschalige energiecorporaties	Besluit om kolencentrales te sluiten
Realisatie zonnevelden	Vervallen aansluitplicht aardgas voor nieuwbouw
Aanleg warmtenetten	
Green deal geothermie	

Vraag 10: welke inhoudelijke interventies passen bij de opgave in deze fase?

De concrete beleidsinzet van de provincie is momenteel vooral gericht op versterking van experimentele ontwikkelingen. Dit is te kenmerken als een prudent adaptieve strategie. Transitiesturing vraagt niet alleen om het opbouwen van nieuwe structuren, maar ook om het afbreken van bestaande structuren. Een passende interventiestrategie zou daarom beide kanten van het spectrum moeten bevatten. Dat betekent dat we zoeken naar interventies die gericht zijn op het beïnvloeden van zowel patronen van opbouw als afbraak. Daarnaast is het zaak om veerkrachtig te blijven aansluiten bij werkende initiatieven. Inhoudelijke interventies die hierbij passen zijn:

- Ontwikkelen van een krachtig adaptieve strategie, met een langetermijndoel gekoppeld aan concrete tussendoelen voor de korte en middellange termijn. Als gevolg van technologische en sociale onzekerheden is niet het hele veld overzien. Het is daarom verstandig om te werken met tussendoelen met termijnen die we redelijk kunnen overzien en om te kiezen voor interventies die andere handelingsopties om het lange termijn te realiseren open te laten.
- Bijdragen aan de regiovorming rond Regionale Energiestrategieën.

- Bestaand instrumentarium tegen het licht houden en meer zware opties selecteren: welke provinciale wet- en regelgeving heeft een remmende werking op de energietransitie en kan de provincie deze zo aanpassen dat het afbouw van bestaande structuren en opbouw van nieuwe structuren stimuleert?
- Ontwikkelen van kaders voor energiebesparing door bedrijven en uitvoeren van toezicht hierop, in samenwerking met gemeenten.
- Provinciaal eigendom gebruiken voor de opwekking van duurzame energie. Barrière hierbij is dat veel provinciaal eigendom een natuurbestemming heeft en belang van natuur op gespannen voet staat met belang van energietransitie.
- Indien nodig, gebruik maken van de provinciale bevoegdheid om via inpassingsplannen ruimte te creëren voor (grootschalige) opwekking en opslag van duurzame energie en de aanleg van benodigde infrastructuur (zoals warmtenetten).

Een strategie langs deze lijnen zou de overgang betekenen naar een meer krachtige adaptieve strategie voor een transitie. In termen van het transitie-model van DRIFT verschuift de aandacht naar ook afbreken van het oude, en versnellen en institutionaliseren van het nieuwe. De ontwikkeling van landelijk beleid is daarbij uiteraard een zeer belangrijke factor.

Vraag 11: in hoeverre kan de provincie deze interventies zelf uitvoeren? In hoeverre kunnen andere sturende actoren dat?

De provincie is zelf verantwoordelijk voor de ontwikkeling van haar strategie met betrekking tot de energietransitie, maar bij het realiseren van ambities op dit gebied is ze sterk afhankelijk van andere actoren. De analyse bij vraag 3b maakte duidelijk dat de rol van de provincie veelal indirect is. Wel kan de provincie gebruik maken van haar bevoegdheid tot het maken van kaders (zoals ruimte creëren voor duurzame opwekking van energie of de aanleg van benodigde infrastructuur) en het houden van toezicht hierop (zoals energiebesparing bij bedrijven). Vanuit haar faciliterende rol kan de provincie een belangrijke bijdrage leveren aan de vorming van regio's en de ontwikkeling van Regionale Energiestrategieën. Bij de ontwikkeling van Regionale Energiestrategieën zijn de gemeenten die regio's vormen – logischerwijs – andere belangrijke sturende actoren. Daarbij kan de provincie de energietransitie stimuleren door subsidies ter beschikking te stellen voor de nodige pilots en experimenten of door bijvoorbeeld het proces om te komen tot Regionale Strategieën mede te financieren.

Vraag 12: tot welk moment in het proces zijn de effecten van interventies te overzien?

Het systeem van productie en consumptie van energie kent diverse onderdelen (zoals productie van warmte en elektriciteit), die onderling afhankelijk zijn en waarbij de keuze voor het één (bijvoorbeeld wel of niet aanleggen van een warmtenetwerk) bepalend kan zijn voor het ander. Daarbij is er – zoals eerder benoemd – sprake van diverse onzekerheden, op zowel lange als middellange termijn. Vooralsnog zijn met name effecten van interventies op korte termijn precies te overzien en zijn sommige effecten ook voor de middellange termijn in te schatten. Meer windenergie is gewoon meer schone energie. Veel lastiger is in te schatten welke mogelijke technische en economische knelpunten zijn. Er is echter recentelijk veel kennis op dit terrein ontwikkeld die zou kunnen worden aangewend.²⁶ Er lijken mogelijkheden om de effecten op provinciaal niveau scherper in beeld te krijgen, met alle onzekerheden die er nog zullen zijn.

Vraag 13: is het reëel om te streven naar een meer doorgrondelijke dynamiek in de volgende fase?

Kenmerk van transities is dat gaandeweg het veranderingsproces steeds duidelijker wordt welke richting het opgaat, mits er daadwerkelijk sprake is van het opbouwen van nieuwe structuren en het afbouwen van bestaande structuren. De doorbraak van een bepaalde technologie is wellicht niet te voorspellen, maar het is wel mogelijk om zodra hier sprake van is, de mogelijke impact ervan op de energietransitie in te schatten en hiernaar te handelen. Dat vraagt om een continu proces van leren en evalueren. Door effecten van interventies te monitoren en steeds weer te reflecteren op de impact hiervan op de verandering van het systeem op de lange termijn, is het mogelijk om het veranderingsproces (de mogelijke transitie) steeds beter te doorgronden.

4.2.4 Stap 4 inrichten arena en verdiepen handelingsperspectief

In de workshop is maar summier op deze punten ingegaan. Deze inzichten zijn dus niet breed getoetst. Het gaat er ook vooral om te illustreren wat voor soort inzichten de toepassing van het analysemodel oplevert. Naar onze opvatting staat de provincie voor de overgang van een prudente adaptieve strategie naar een meer krachtige adaptieve strategie. Op basis van de beperkte analyse die we met het model hebben kunnen plegen geven we de volgende indrukken.

²⁶ Zie bijvoorbeeld op landelijk niveau de scenario's die Berenschot recentelijk maakte voor CO2reductie met financiële ondersteuning van Topconsortium voor Kennis en Innovatie (TKI) Energie & Industrie. <https://www.berenschot.nl/actueel/2018/september/nieuw-warmtescenario/>

Vraag 15: welke partijen sturen op de opgave in deze fase? Welke actoren missen in de arena?

Op dit moment wordt nationaal met name op de opgave gestuurd via de klimaattafels in het kader van het klimaatakkoord. Deze tafels kennen een brede vertegenwoordiging van allerlei partijen, maar uiteindelijk vindt de energietransitie plaats in regio's, wijken en straten. In diverse regio's, wijken en straten zijn er initiatieven die bijdragen aan de energietransitie, maar dit is nog niet provinciebreed. Individuele decentrale overheden, maar ook burgers en lokale bedrijven en organisaties zijn geen deelnemers van de arena's. Daarnaast zullen bovenregionale initiatieven nodig zijn om de ontwikkeling van grootschaliger duurzame opwekking mogelijk te maken. Ook daarvoor zal allerlei overleg dienstig kunnen zijn, zo wijzen ook de ervaringen in andere provincies uit. Met de Regionale Energiestrategieën zal zo'n krachtiger adaptieve strategie vorm moeten krijgen.

Het is van belang nieuwe arena's in ten richten in de provincie, om te komen tot een dekkend geheel, verbinding op bovenregionaal niveau en verbinding met landelijk. Op specifieke onderwerpen lijkt er meer verbinding tussen de provincie en de gemeente mogelijk. Dat is aan te raden om niet langs elkaar heen te werken.

Vraag 16: welke procesinterventies zijn in welke volgorde nodig?

Voor de provincie doet zich de vraag voor naar de overgang van een prudente naar een krachtige adaptieve strategie. In algemene zin dient in het proces aandacht te worden besteed aan drie hoofdaspecten:

- **Arenaontwikkeling.** Zoals in punt 15 benoemd.
- **Kennisontwikkeling.** Het gezamenlijk ontwikkelen van kennis en delen van inzichten gericht op de overgang naar een krachtiger adaptieve strategie. Zoals benodigde regionale voorzieningen (of mogelijkheden daartoe) ervaringen met pilots en experimenten. Passende interventies zijn het gezamenlijk uitvoeren van onderzoeken en het organiseren van kennisdagen of leerkringen. Te overwegen is om een regionaal kennisprogramma op te stellen.

- **Gezamenlijke gerichtheid.** Het is van belang om gezamenlijke gerichtheid te ontwikkelen in de aanpak om de richting en snelheid van de energietransitie te beïnvloeden. Centraal zou de ontwikkeling van zo'n krachtiger adaptieve strategie als een gemeenschappelijk beeld kunnen staan, te delen door alle belangrijke spelers en het verkrijgen van steun daarvoor. Mogelijke procesinterventies zijn het ontwikkelen van (digitale) netwerken en platforms, het sluiten van nieuwe coalities en het stimuleren van regiovorming voor de Regionale Energiestrategieën (bijvoorbeeld door procesbegeleiding te verzorgen of financieren).

Vraag 17: hoe moet de arena ingericht worden om dat te realiseren?

Naast de inrichting van arena's voor Regionale Energiestrategieën, is het zinvol om een arena in te richten waarin relaties worden gelegd met landelijke fora en partijen. Specifiek doel van deze arena is het gezamenlijk ontwikkelen van kennis. In paragraaf 2.8.4 presenteerden we een algemeen model voor verbinding van transitiearena's en deel arena's. Het gaat erom dit toe te passen op de provincie Utrecht waarin dus:

- benoeming van regio's moet plaatsvinden gericht op RES
- verbinding op boven regionaal en landelijk niveau plaatsvindt
- kennis- en leervoorzieningen een plek krijgen (noemen we wel kennisarena).

Vraag 18: in welke mate kan de provincie hier zelf op sturen?

De Regionale Energiestrategieën vormen zoals gesteld een belangrijk richtpunt. De provincie Utrecht heeft een rol bij de totstandkoming van de regio's en het ontwikkelen van inhoud van de strategieën, maar is hierbij afhankelijk van samenwerking met vele anderen partijen, waaronder het Rijk en gemeenten. De provincie is wel een actor waar de ogen op gericht zijn; dat schept wellicht hoge verwachtingen zoals ook in andere provincies. Dat maakt een initiërende rol mogelijk, zeker als de samenwerking met de gemeente Utrecht hierin wordt gezocht.

4.3 Toepassing model op mobiliteit

De evenwichtige en samenhangende ontwikkeling van wonen, werken en bereikbaarheid in de Metropoolregio Utrecht (U Ned), toegespitst op mobiliteit, is de tweede casus waarop het analysemodel is beproefd. Deze casus is minder ver uitgewerkt omdat hier minder tijd voor beschikbaar was.

4.3.1 Stap 1: formuleren eerste beeld van opgave en analyse dynamiek

Vraag 1: hoe is de opgave te omschrijven?

In het Programmaplan U Ned (2018) formuleert de provincie Utrecht samen met Rijk en gemeenten de ambitie om binnen de Metropoolregio Utrecht een gezonde groei van wonen, werken en verblijven te realiseren in balans met een goede bereikbaarheid. In het programmaplan wordt mobiliteit nadrukkelijk aan de woningbouwopgave en aan de verwachte groei van arbeidsplaatsen gekoppeld. Hierbij ligt de focus op drie deelopgaven:

- slimmer benutten van bestaande locaties, knopen en netwerken in stad en regio
- voorbereiden van een grootstedelijke schaa sprong in verstedelijken en mobiliteit
- multimodale doorontwikkeling van de (inter)nationale knooppuntfunctie van Utrecht in relatie met de doorontwikkeling van toplocaties voor de internationale concurrentiepositie.

Hoe ziet de huidige situatie eruit?

De Metropoolregio Utrecht geldt als een aantrekkelijke economische sterke en dynamische regio. De Metropoolregio Utrecht bestaat uit de stad Utrecht en de omgeving (met onder meer de U10-gemeenten en de driehoek Utrecht-Amersfoort-Hilversum). De druk op de woningmarkt en het mobiliteitssysteem in de regio is groot.



Figuur 4.3 Metropoolregio Utrecht in relatie tot andere regio's (Bron: programmaplan U Ned)

In de Metropoolregio Utrecht nemen het aantal woningen, de hoeveelheid arbeidsplaatsen en de mobiliteit fors toe. Utrecht heeft een toenemende aantrekkingskracht op mensen, bedrijven en bezoekers. Zo moeten er tussen nu en 2040 in de Provincie Utrecht ruim 122.000 woningen worden gebouwd,

waarvan het grootste deel, tussen de 84.000 en 100.000, in de Metropoolregio Utrecht. Daarvan staan er tussen de 51.000 en 62.000 woningen gepland in de gemeente Utrecht en voor de overige woningen wordt gezocht naar locaties in de regio.

Deze sterke groei, zowel demografisch als economisch, heeft ook gevolgen voor de mobiliteit. Zo verwacht de Nationale Markt en Capaciteitsanalyse (2017) dat de mobiliteit in de provincie Utrecht zowel in aantal verplaatsingen als aantal gereisde kilometers tot 2040 toeneemt, bij zowel een laag groeiscenario als een hoog groeiscenario. Dit leidt tot knelpunten voor individueel en openbaar vervoer (zie figuur 4.3).

Hoe ziet de wenselijke situatie eruit?

In het programmaplan U Ned wordt benoemd dat het huidige systeem tegen zijn grenzen aanloopt en niet is toegerust om de verwachte groei op een gezonde en duurzame manier op te vangen. 'Voor fysieke uitbreidingen van infrastructuur ontbreekt steeds vaker de ruimte. Daarom is meer van hetzelfde ook meer behoefte aan anders. Er zijn keuzes nodig die leiden tot een betere spreiding van de vraag naar mobiliteit, naar ruimte, modaliteit en tijd en tot een veel betere integratie van meerdere modaliteiten. Dat vraagt om een combinatie van fysieke multimodale én niet-fysieke maatregelen, en mogelijk ook om andere netwerkkeuzes in relatie met nieuwe ontwikkellocaties voor wonen en werken. Om de kwaliteit van leven daarbij hoog te houden, zal een duurzame balans nodig zijn. Een balans waarbij we zoeken naar innovatieve manieren om de groei in wonen, werken en mobiliteit samen te laten gaan met minder negatieve omgevingseffecten, zoals toenemende verkeersongevallen, CO₂-emissies, uitstoot van fijnstof en geluidshinder'. Deze ambitie is vertaald naar acht doelen die samen richting geven aan de gewenste situatie, rekening houdend met haalbaarheid van maatregelen en projecten:

1. Tijdige realisatie van voldoende plancapaciteit (hard en zacht) voor 84.000 à 100.000 woningen in de Metropoolregio Utrecht;
2. Ontwikkeling van voldoende diverse woonmilieus in de Metropoolregio Utrecht in aansluiting bij de vraag én bij de regionale verstedelijkingsprincipes: eerst bouwen in bestaand stedelijk gebied dichtbij OV-knooppunten, dan bouwen in overig bestaand stedelijk gebied en/of bouwen bij OV-knooppunten in de regio en dan pas bouwen aan de randen van de stad.
3. Bijdragen aan een meer innovatieve en circulaire (gezondheids)economie;
4. Voldoende en diverse vestigingsmilieus voor een groei van circa 80.000 arbeidsplaatsen.

5. Verbeterde en betrouwbare reistijden/frequenties in (lokaal), van en naar (regionaal) en door de Metropoolregio Utrecht (nationaal), door het oplossen van (NMCA-)knelpunten;
6. Waarborgen van de toegankelijkheid (inclusiviteit), vergroten van gemak en comfort in de totale keten en afname van het aantal verkeersslachtoffers.
7. Afname van de CO₂ - emissies ten gevolge van mobiliteit, verminderen van de geluidshinder en verbeteren van de luchtkwaliteit in de richting van de WHO-streefwaarden;
8. Verbeteren van de verblijfskwaliteit (groen, openbare ruimte, architectuur, etc.).



Figuur 4.4: mobiliteitsknelpunten in 2040 (Bron: NMCA, 2017)

Hierbij wordt geredeneerd vanuit het frame van 'Healthy Urban Living': het creëren van een gezonde leefomgeving waarin de kwaliteiten van stedelijk en landelijk gebied elkaar versterken.

Vraag 2: hoe urgent is het om hier iets aan te doen?

Doelstellingen 2, 5, 6 en 7 hebben direct betrekking op mobiliteit en bereikbaarheid, maar alle doelen zijn aan goede mobiliteit en bereikbaarheid gerelateerd. De urgentie van

de opgave van mobiliteit en bereikbaarheid is groot, gezien de verwachte groei van het aantal woningen en mobiliteit. Daarbij geldt dat de aandacht voor gezondheid, duurzaamheid en veiligheid groeit. Risico is dat de regio ten onder gaat aan eigen succes. Wanneer de regio de verwachte groei van het aantal inwoners niet aankan of niet kan faciliteren kan dit kwaliteitsverlies en grote congestie een verslechtering van het vestigingsklimaat als gevolg hebben. Daarmee is het zeer urgent om te handelen en de verwachte groei te accommoderen. Hierbij is de inzet om mobiliteit en bereikbaarheid niet het kind van de rekening te laten worden, door eerst woningbouw te realiseren en pas later passende mobiliteitsoplossingen. Wel is er een fasering van projecten en maatregelen op korte termijn, gebonden aan binnenstedelijk bouwen en twee volgende fases van nieuwe concentraties bij onder meer vervoersknooppunten en vervolgens nieuwe locaties aan de rand van stedelijk gebied. Vanuit nationaal perspectief strekt de mobiliteitsopgave nog veel verder: de draaischijffunctie van Utrecht mag niet in gevaar komen.

Vraag 3: in welke mate gaat de provincie hierover? In welke mate gaan andere actoren hierover?

De deelnemers spreken van een maatschappelijke opgave en niet van een provinciale opgave. De betrokken bestuurlijke en private organen werken samen binnen U Ned, maar hebben geen beslissingsbevoegdheden overgedragen en nemen besluiten volgens de eigen procedures en bevoegdheden. De provincie kan dan ook weinig realiseren zonder instemming en bijdragen van andere partners. Er is sprake van een complex samenwerkingsverband gericht op een integrale gebiedsgerichte opgave. Deze aanpak sluit aan bij de aanpak zoals wordt gehanteerd in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), maar maakt hier geen formeel onderdeel van uit.

In het programmaplan U Ned wordt ook aangegeven dat voor mogelijke maatregelen en projecten samenwerking nodig is tussen vele partijen: 'Rijk en regio om te investeren, werknemers en werkgevers om de vraag naar mobiliteit beter te spreiden in ruimte en tijd, corporaties, beleggers en projectontwikkelaars voor het realiseren van ontwikkellocaties en bedrijven om nieuwe diensten te ontwikkelen zoals 'Mobility as a Service' (MaaS). Dit alles vraagt om een intensivering van de samenwerking, zowel tussen gemeenten, tussen Rijk en regio als tussen overheden, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke partners'. De beschreven formulering maakt duidelijk dat er nog geen scherpe definitie is van de opgave voor de provincie Utrecht, los van de gezamenlijke maatschappelijke opgave.

Vraag 4: wat vinden andere belangrijke actoren hoe de opgave moet luiden?

Er zijn andere gemeenten, met name in gebieden ten oosten van Utrecht, die de opgave als minder urgent ervaren, de wenselijkheid van groei betwisten en daarom pleiten voor andere invullingen. Het gevoel van urgentie loopt dan ook uiteen. Daarbij geldt dat niet alle partijen vanaf het begin aan tafel zaten om de opgave en de aanpak ervan te bespreken. Wel is er sprake van convergentie: de U10-gemeenten hebben inmiddels allen zitting aan de overlegtafel en de betrokkenheid groeit. Bovendien hebben alle gemeenten een woningbouwopgave die knelt, wanneer gekeken wordt naar de bestaande rode contouren. Het is daarom belangrijk een bindend frame te blijven ontwikkelen zoals dat nu met Healthy Urban Living is gedaan.

In de workshop werd benadrukt dat het van wezenlijk belang is om de noodzaak van groeiende mobiliteit te blijven overwegen en na te denken over hoe een transitie naar meer duurzame mobiliteit kan plaatsvinden. Hierbij werd verwezen naar studies van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) die op de langere termijn een overgang voorspellen naar twee vormen van individuele mobiliteit, met een belangrijke rol voor slimme vervoersconcepten. Daarmee zou traditioneel openbaar vervoer, zoals spoor en tram, overbodig kunnen worden.

Bij Rijkswaterstaat worden de grenzen van de huidige systemen ook duidelijk gevoeld, wat des te indringender is gezien de belangrijke knooppuntfunctie van de Utrechtse regio. In de workshop werd benadrukt dat de grote urgentie leidt tot het risico van concentratie op de korte termijn met meer of minder bekende oplossingen. De opgave lijkt dan weliswaar gecompliceerd, maar te doorgronden en op te lossen. De meer langere termijn vragen (lastig te doorgronden, waardeverschillen) verdwijnen dan wat uit beeld. In de workshop kwam naar voren dat dit nu het geval is.

4.3.2 Stap 2 Verdiepen opgave door analyse dynamiek

Vraag 5: wat zijn de belangrijkste onzekerheden in deze fase?

De onzekerheden zijn in samenhang vooral technologisch en sociaal van aard. Er ontwikkelen zich andere vormen van mobiliteit die zowel te maken hebben met de opkomst van nieuwe technologie (zoals zelfrijdende voertuigen) als gedragsverandering (delen, spits mijden etc.), maar niet direct leiden tot het doorbreken van bestaande mobiliteitspatronen. Soms zijn er ontwikkelingen vanuit de markt die tot verandering leiden, zoals de opkomst van de elektrische fiets die aanpassingen van de fietsinfrastructuur vergt. Een zeer dwarsdenkende gedachte (die ook wetenschappelijk wel eens

wordt geuit) was dat autorijden zo schoon zou worden, dat het verstandig was om zoveel mogelijk te asfalteren.

Het is echter lastig te voorspellen wat de impact is van nieuwe technologie op het mobiliteitsgedrag van mensen en andersom. Daarbij zullen naar verwachting ook ambities op het gebied van de energietransitie hun weerslag hebben, met onder meer de gewenste CO2-reductie van mobiliteit.

Vraag 6: Welke trends en patronen vertoont de dynamiek in deze fase?

Er is sprake van een maar deels te doorgronden vraagstuk. De onzekerheden op lange termijn zijn erg groot, maar de onzekerheden op korte termijn lijken wat minder groot, uitgaande van bekende oplossingen. Het is bekend dat er knelpunten zijn of ontstaan. Daarvoor zijn bekende oplossingen vaak nog wel toepasbaar en rendabel op de korte termijn. Tegelijkertijd zijn er allerlei ontwikkelingen en innovaties die (in potentie) grote impact hebben op de mobiliteitsopgave: MaaS, het delen van vervoersmiddelen, elektrische fiets, OV-fietsen, private leasing, toenemend treingebruik, transferia etc.. Er zijn echter geen dominante trends te benoemen die een scherpe basis voor een handelingsperspectief vormen.

Vraag 7: in welke mate is de dynamiek te doorgronden? Is er sprake van een transitiedynamiek?

Al met al is sprake van een complexe, maar deels te doorgronden opgave. Sommige actoren neigen deze opgave op te vatten als een gecompliceerde opgave die met bekende en te ontwikkelen oplossingen te vervullen is. Het is te verwachten dat bij die oplossingen waardenconflicten en lange termijn kennis- en oplossingsvragen steeds opspelen en een adequaat perspectief vereisen.

Op langere termijn lijkt mobiliteit ingrijpend te veranderen: wanneer we trends extrapoleren zijn de bekende oplossingen voor knelpunten op lange termijn niet houdbaar, zeker wanneer we ook ambities op het gebied van de energietransitie in ogenschouw nemen. Wanneer vanuit een breed langetermijnperspectief naar de opgave wordt gekeken, is het mogelijk om transitiedynamiek te identificeren. De veranderrichting is echter zeer onzeker en nieuwe alternatieven en experimenten zijn veelal te kleinschalig van aard om op kortetermijnoplossingen te bieden. Er lijkt beperkt sprake van patronen van afbraak van bestaande en opbouw van nieuwe mobiliteitsstructuren. Het zou echter kunnen zijn dat bijvoorbeeld de nationale overheid zelf bepaalde patronen helpt versnellen, net als afspraken vanuit de klimaattafel mobiliteit tot versnelling kunnen leiden. Op dit moment is dat nog niet in duidelijke mate het geval.

Vraag 8: is de opgave te kenmerken als overzichtelijk, gecompliceerd of complex?

Het gaat naar ons inzicht om een complexe, taaie opgave die op korte termijn ook handelen vereist. Op die korte termijn zijn bekende en te ontwikkelen oplossingen voorhanden. De langetermijnurgentie maakt echter dat ook ingespeeld moet worden op de lange termijn, die juist zo onzeker is. We analyseren als volgt:

- De koppeling van bouwen en oplossen van knelpunten van mobiliteit gaat gepaard met scherpe waardenvraagstukken zoals op het gebied van gezondheid, leefbaarheid en behoud van landschappelijke waarden. Verschillende actoren hebben ook niet allen dezelfde belangen/waarden. Gemeenten ten oosten van de stad Utrecht hebben wel een woningbouwopgave, maar niet de overkoepelende grootstedelijke ambities van Utrecht en de provincie. Er zijn ook wél belangrijke gemeenschappelijke waarden in U Ned verwoord; duurzaamheid is een belangrijk uitgangspunt.
- De te sturen dynamiek is maar deels te doorgronden. Er blijkt onzekerheid over langetermijnontwikkeling van mobiliteit, met de mogelijkheid van varianten die van grote invloed zijn op te maken keuzes. Er spelen ook mobiliteitsvragen op verschillende schaalniveaus. Voor met name het Rijk speelt de vraag van Utrecht als landelijk knooppunt (draaischijf) en de eisen die dat stelt aan een mobiliteitssysteem dat tegen zijn grenzen aanloopt. Vanuit het nationale perspectief zijn langetermijnoplossingen al snel dichtbij.
- De te kiezen oplossingen zijn dan ook onzeker. Het is zaak de verschillende niveaus met eisen aan mobiliteit goed te onderscheiden, ordenen en koppelen. Vooralsnog is sprake van wenselijke kortetermijnmaatregelen die deze waardenvraagstukken nog beperkt doen opspelen. Hierbij lijkt het frame Healthy Urban Living de betrokkenen redelijk te verenigen. Dat leidt ook wel tot keuzes die toekomstgericht zijn, zoals de voorkeur voor deels collectief vervoer bij nieuwe woningbouw en de keuze om geen wijken meer te realiseren waarbij auto's tot aan de voordeur kunnen komen. Op kortere termijn is aan te sluiten bij die nieuwe mogelijkheden van slimme mobiliteit: MaaS, delen, elektrische fiets, OV-fiets, private leasing, toename trein, transferia. Dat gaat echter nog niet zo snel. Wat als er echt ingrijpende interventies worden gevraagd om andere mobiliteitsvormen te faciliteren?
- De huidige situatie stelt al hoge eisen. Het is bijvoorbeeld de vraag of het gaat lukken om in het huidige programma

vormen van duurzame mobiliteit uit te lokken. Op langere termijn lijkt een schaalprong noodzakelijk. Bij de ontwikkeling van de Merwedezone, in de gemeente Utrecht, zijn er al meer fundamentele vragen aan de orde: kiezen we wel of niet voor een tramaansluiting? En dat is wel degelijk ook een kortetermijnvraag die andere sturing vereist dan bekende oplossingen implementeren. Daarbij speelt dat investeringen in mobiliteit, zelfs voor experimenten, veel tijd vergen. Keuzes voor collectief en individueel vervoer zullen deels de trends bepalen, maar kunnen ook op de lange termijn verkeerd uitpakken en niet aansluiten bij de tijdsgeest.

Conclusie bij dit eerste beeld

Mobiliteit in het kader van U Ned vormt voor de provincie een opgave met hoge urgentie. Gezien de op korte en lange termijn gestelde doelen is sprake van een complexe opgave. Er ligt een duidelijke vraag hoe de kortetermijnvragen en de vragen op langere termijn zinvol met elkaar zijn te verbinden vanuit het frame 'Healthy Urban Living'. Die gespletenheid naar korte en lange termijn stelt eisen aan de manier van formuleren van deze complexe (taaie) opgave. Er is sprake van een langetermijntransitievraag die nog zeer onzeker is.

4.3.3 Stap 3: bepalen van handelingsperspectief

Vanwege de beperkte tijdsduur van de workshop is stap drie slechts beperkt aan de orde geweest. Dat betekent dat onderstaande beantwoording van vragen illustratief is voor wat voor inzichten toepassing van het model oplevert en niet breed getoetst is.

Vraag 9: welke soort interventiestrategie past bij de dynamiek in deze van het proces, gelet op de mate van doorgrondelijkheid?

De vraag van de provincie is hoe vanuit korte termijn aan te sluiten bij een mogelijke transitie naar meer duurzame mobiliteit op de langere termijn. Een specifieke adaptieve strategie is vereist bij een taaie opgave als bereikbaarheid U Ned. Het programmaplan gaat daar ook van uit en geeft volgende omschrijving:

'Adaptief werken is noodzakelijk om tijdig oplossingen in beleid en/of uitvoering in de tijd uit te zetten en in samenhang te kunnen beoordelen, maar ook om ruimte te bieden voor veranderende omstandigheden, nieuwe inzichten en innovaties. Adaptief werken betekent ook dat de focus in de besluitvorming voor de korte termijn ligt op die acties, maatregelen en projecten die goed passen in meerdere, onzekere scenario's ('geen-spijt-maatregelen') en dat samen tijdig beslismomenten worden bepaald in relatie tot trends en ontwikkelingen in de omgeving van het programma. Het ontwikkelpad – dat voortdurend zal worden aangescherpt op

nieuwe ontwikkelingen – vormt hiervoor de basis. Adaptief werken betekent niet dat belangrijke systeemkeuzes, die voor lange tijd ontwikkelingsrichtingen in wonen, werken en mobiliteit vastleggen, niet mogelijk zijn. Het betekent alleen dat ook deze keuzes onderdeel zijn van een zorgvuldig afwegingsproces waarin op basis van de laatste kennis, inzichten én onzekerheden zo robuust mogelijke afwegingen worden gemaakt.'

Het programma focust dus op de korte termijn en voorziet ingrijpende langetermijnwijzigingen. Impliciet lijkt de formulering in het programma van adaptiviteit erg te rekenen op het meer doorgrondelijk worden van de opgave gedurende de uitvoeringsperiode van het programma. Het risico bestaat dat de urgentie van fase 1 (van in en rond Utrecht) onvoldoende aanzet tot ingrijpende wijzigingen die nodig zijn voor fase 2 (corridors) en fase 3 (randen stedelijk gebied).

Vraag 10: welke inhoudelijke interventies passen bij de opgave in deze fase?

De urgentie om nu te handelen is duidelijk. Het programma U Ned focust nu op de kortere termijn maatregelen verbonden met de eerste fase van rond de gemeente Utrecht te realiseren woon- en werkmogelijkheden. Voor bekende knelpunten wordt op korte termijn gezocht naar bekende oplossingen. Tegelijkertijd moeten deze oplossingen de benodigde oplossingen voor de lange termijn niet in de weg zitten. Lastig is dat de toekomstige situatie grote onzekerheden kent: hoe ziet het mobiliteitssysteem van 2030 of 2050 eruit? Welk type oplossingen is dan logisch voor knelpunten op het gebied van mobiliteit? Wel bekend is dat bekende oplossingen niet meer zullen volstaan en het bestaande mobiliteitssysteem tegen zijn grenzen aan lijkt te lopen.

Dit type vragen speelt al een steeds grotere rol in de zoektocht naar oplossingen voor mobiliteitsvraagstukken. Nieuwe vormen van mobiliteit zijn in ontwikkeling en komen soms snel op, zoals de elektrische fiets. Het is zaak op korte termijn ruimte te bieden voor nieuwe mogelijkheden van slimme mobiliteit. Tegelijkertijd rijzen er zoals eerder gesteld nu al meer fundamentele vragen, zoals bij de keuze voor wel of geen tram en wel of geen parkeerplaatsen bij de ontwikkeling van de Merwedezone. De vragen zijn vanwege allerlei onzekerheden lastig te beantwoorden, maar nu gekozen oplossingen dienen structurele oplossingen voor de lange termijn niet in de weg te zitten.

De tweede fase van zoveel mogelijk in en rond OV-knooppunten is duidelijk in beeld. Er zijn echter nog geen scherpe beelden van hoe die kortere en langere termijn samenhang te creëren is. Een belangrijk voorbeeld is het

Utrecht Science Park (USP), waar de ingrijpende beslissingen die nu al voorbereiding behoeven onvoldoende tot stand komen, zo lijkt het. Een interventie zou kunnen zijn om bij het USP nu al een aantal belangrijke beslissingen te nemen, bijvoorbeeld om fietsfiles op te verminderen, en daarmee de gewenste dialoog over ingrijpender maatregelen vorm te geven.

Dat eist zoals gezegd werken aan een gemeenschappelijk beeld van die verbinding tussen korte termijn, middellange termijn en lange termijn. Er wordt reeds een aantal studies uitgevoerd, waaronder het komende MIRT, dat wellicht helpt om tot een gemeenschappelijk beeld te komen. Het is in onze ogen verstandig om te constateren dat er sprake is van onzekerheid, maar dat via kennisprogramma's en experimenten meer gericht gewerkt kan worden aan (kennisontwikkeling over) langetermijnoplossingen. Dit vraagt om een meer krachtige adaptieve strategie voor de korte termijn. Hierbij is zaak om intensief naar innovatiemogelijkheden te zoeken en nieuwe vormen van duurzame mobiliteit uit te lokken. De vraag is of het programma daar in de waan van de dag voldoende aan toe komt. Het doorvoeren van het huidige voorziene maatregelenpakket kost zeer veel tijd en capaciteit.

Vraag 11: in hoeverre kan de provincie deze interventies zelf uitvoeren? In hoeverre kunnen andere sturende actoren dat?

Het gaat om integrale gebiedsgerichte interventies. De verschillende betrokken partners hebben elkaar nodig. Er is grote noodzaak om samen steeds te werken aan een gemeenschappelijk beeld. Zou een sterkere koppeling aan middellange termijn mobiliteitsontwikkeling plaatsvinden, zou iets van een gezamenlijke transitieopgave ontstaan, waarbij het rijk een belangrijke rol zou kunnen spelen bij bijvoorbeeld afbraak van bestaande mobiliteitsvormen. Op basis van het nieuwe MIRT zijn wellicht sterkere coalities te maken.

Vraag 12: tot welk moment in het proces zijn de effecten van interventies te overzien?

Op zichzelf zijn de effecten van de geplande maatregelen redelijk te overzien. We hebben goed zicht op de werking van bekende oplossingen. De ontwikkelingen in mobiliteit zijn echter op langere termijn zeer onzeker. We hebben onvoldoende zicht op welke maatregelen nodig zijn om op lange termijn de gewenste effecten te bewerkstelligen en er is onvoldoende eensgezindheid over de gewenste/mogelijke richting van die mobiliteit om een overgang van complex naar gecompliceerd te kunnen verwachten.

Vraag 13: is het reëel om te streven naar een meer doorgroondelijke dynamiek in de volgende fase?

We stellen voor meer gericht kennis te ontwikkelen en te experimenteren om beter zicht te krijgen op dynamiek in de volgende fase. Het collectief van partners zou dat wellicht kunnen bevorderen door bepaalde vormen van mobiliteit af te breken of sterk te bevorderen. Op dit moment doen die keuzes zich nog maar in heel beperkte mate voor door de grote onzekerheid en is zoals gezegd veel meer te zeggen voor redelijk krachtige maatregelen die inspelen op nieuwe ontwikkelingen met een gericht experiment en kennisontwikkeling.

4.3.4 Stap 4: Inrichten arena en verdiepen handelingsperspectief

Vanwege de beperkte tijdsduur van de workshop is stap vier niet aan de orde geweest. Dat betekent dat onderstaande beantwoording van vragen illustratief zijn voor het soort inzichten dat toepassing van het model oplevert en niet breed getoetst is.

Vraag 15: welke partijen sturen op de opgave in deze fase? Welke actoren missen in de arena?

Het programma omvat de belangrijke sturende actoren. Centraal bij deze complexe opgave staat echter om de kortetermijnoplossingen te verbinden met het oplossen van de langere termijn vragen. Dat vereist wellicht deelname van sterke kennispartners, van verbinding met burgers en andere maatschappelijke partijen

Vraag 16: welke procesinterventies zijn in welke volgorde nodig?

We zien de volgende aandachtspunten voor het proces:

- **Kennisontwikkeling.** Kennisontwikkeling en perspectiefontwikkeling zijn van wezenlijk belang. Passende interventies zijn:
 - Het (laten) uitvoeren van verdiepende onderzoeken naar bekende of onbekende onzekerheden.
 - Het bieden van ruimte binnen het Programma U Ned om verder vooruit te kijken dan de waan van de dag.
- **Ontwikkelen van gezamenlijke gerichtheid.** In de workshop bleek dat er grote en fundamentele onzekerheid is met name op de langere termijn, die ook het handelen nu beïnvloedt. Belangrijke actoren denken momenteel verschillend over de formulering van de opgaven (vooral gericht op groei in wonen vs. vooral gericht op leefbaarheid vs. vooral gericht op mobiliteit vs. vooral gericht op milieu). De aansluiting van de korte en de lange termijn vereist politieke keuzes. Er is dus urgentie om een gezamenlijk beeld op te bouwen. Mogelijke interventies zijn:
 - Het smeden van coalities om de relatie tussen korte termijn en langetermijnoplossingen te versterken. Het Rijk staat ook voor grote uitdagingen bij Utrecht als draaischijf die een basis kunnen zijn voor interessante aansluitingsexperimenten. Niet alleen de gemeente Utrecht heeft een groot belang bij de ontwikkeling van nieuwe duurzame vormen van mobiliteit, maar juist ook omliggende gemeenten.
 - Met nieuwe Staten en College in gesprek over langetermijnperspectief, om een scherpere bestuurlijke koers te ontwikkelen.

Vraag 17: hoe moet de arena ingericht worden om dat te realiseren?

Met U Ned is er reeds een arena ingericht om te werken aan de opgave. Om een meer gemeenschappelijk beeld op te bouwen van de relatie tussen korte en lange termijn is ook de dialoog met politiek en bestuur van belang.

Vraag 18: in welke mate kan de provincie hier zelf op sturen?

De provincie heeft een belangrijke regiefunctie en diverse bevoegdheden op het gebied van wonen en mobiliteit. Zowel politiek als ambtelijk kan de provincie de relatie tussen de korte en lange termijn op de agenda zetten. Hiervoor dient de bestaande focus op de korte termijn verrijkt te worden met langetermijnperspectief.

Bijlage 1: Literatuurlijst

Bijlagen

(Wetenschappelijk) onderzoek

- Avelino, F. en Wittmayer J.M. (2015) *Shifting Power Relations in Sustainability Transitions: A Multi-actor Perspective*, Journal of Environmental Policy & Planning
- Baltus, R.J. (2013) *Zelforganisatie*, Rijksuniversiteit Groningen
- Boutelier, H. (2011) *De improvisatiemaatschappij*, Boom Lemma uitgevers
- Brouwer, B., Lintmeijer, N., Graafland, P., Tragter, M., Wesseling, H. en Wiltink, J. (2017) *Op weg naar een energieke regio*, Berenschot
- Daamen, T. en Verheul, W.J. *Stedelijke ontwikkeling vanuit een adaptieve strategie*, www.gebiedsontwikkeling.nu, 2015
- Frantzeskaki, N. & de Haan, J. (2009) *Transitions: Two steps from theory to policy*, Futures
- Frissen, P. (2011) *De verzorgingsstaat en het verlangen naar gelijkheid*, Christen Democratische verkenningen
- Geels, F. en Kemp, R. (2000), *Transities vanuit sociotechnisch perspectief*, Rapport voor het Ministerie van VROM, Universiteit Twente en MERIT, Universiteit Maastricht
- Hoefsloot, M. (2018) *Op weg naar een duurzame regio. Verkenning van een toekomstbestendiger handelingsperspectief voor de provinciale overheid*
- Hoppe, R. (2010) *The governance of problems*, Policy Press
- In 't Veld, R. (2011) *Kennisdemocratie, opkomend stormtij*, Academic Service
- In 't Veld, R. (2018) *Ligt Rotterdam in Nederland?*, A.D Donker
- In 't Veld, R. (2014) *Transgovernance, Duurzame ontwikkeling in een kennisdemocratie*
- Jacobs, J. (1961) *The Death and Life of great American cities*
- Lodder, M., C. Roorda, D. Loorbach, C. Spork, (2017) *Staat van Transitie: patronen van opbouw en afbraak in vijf domeinen*, DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Loorbach, D. (2007) *Transition Management New mode of governance for sustainable development*
- Loorbach, D. (2014) *To Transition! Governance Panarchy in the New Transformation*
- Loorbach, D. en Rotmans, J. (2009) *Complexity and Transition Management*, Journal of Industrial Ecology
- Rijksoverheid (2007) *Nationale Markt en Capaciteitsanalyse*
- Rotmans, J. (2003) *Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving*
- Scot, J.C. (1998) *Seeing like a state*, Yale University Press
- Termeer, K. en Meijerink, S. (2008) *Klimaat bestendig of klimaat neutraal bestuur?*, Radboud Universiteit
- Van der Steen, M. (2016) *Tijdig bestuur: over onvoorspelbare vooruitzichten en het omgaan met voorspelbare verrassingen*, NSOB
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J. en van Twist, M.J.W. (2015) *Sedimentatie in sturing*, NSOB
- Van Deventer, A.P., Van der Steen, M., de Bruijn, J.A. en van Twist, M.J.W. (2011) *Op weg naar elektrisch rijden*, NSOB
- Van Doorne E.J.A en Cordeweners, T. (2018) *Essays over adaptiviteit en openbaar bestuur*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Van Erkel, F. en de Lange, J. (2017) *Overheid van de Toekomst, Toekomst van de Overheid*, IKPOB
- Van Twist, M.J.W., van der Steen, M. en Chin-A-Fat, N. (2017) *Sturen in een verweven dynamiek*, Ministerie van Economische Zaken
- Vermaak, H. (2009) *Plezier beleven aan taaie vraagstukken*, Kluwer
- Wesseling, H., Stolk, R. en Warners, E. (2015) *Naar een datagedreven gemeente*, Gemeente Utrecht en Berenschot

Beleidsdocumenten

- Dijkstra, M. (2016) *Het Utrechts Model*, Provincie Utrecht
- Gemeente Utrecht, Provincie Utrecht en Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017) *Plan van Aanpak Gebiedsverkenning Utrecht Oost*
- Klimaatberaad (2018) *Voorstel voor hoofdlijnen van het klimaatakkoord*
- Provincie Utrecht (2016) *Energieagenda provincie Utrecht*
- U Ned (2017) *Eindrapport resultaten programma-aanpak eerste fase*
- U Ned (2018) *Programmaplan U Ned*

Bijlage 2: Deelnemers workshops en klankbordgroep

Workshop energietransitie (15 augustus 2018)

- Aart Kees Evers (provincie Utrecht)
- Eline Aardse (provincie Utrecht)
- Irene ten Dam (Economic Board Utrecht)
- Johan Simon (provincie Utrecht)
- Maaïke Post (provincie Utrecht)
- Merel Toussaint (provincie Utrecht)
- Robin Koppers (provincie Utrecht)

Workshop mobiliteit (27 september 2018)

- Bastian Jansen (Gemeente Utrecht)
- Bart Althuis (provincie Utrecht)
- Ellen Vrielink (provincie Utrecht)
- Eric Schuurmans (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat)
- Idelette Schuurman (provincie Utrecht)
- Marc Koolwijk (Rijkswaterstaat)
- Martien Dijkstra (provincie Utrecht)

Klankbordgroep

- Aart Kees Evers (provincie Utrecht)
- Ellen Vrielink (provincie Utrecht)
- Erik van Wijk (provincie Utrecht)
- Hanneke Kerkhaert (provincie Utrecht)
- Henri Kool (provincie Utrecht)
- Martien Dijkstra (provincie Utrecht)
- Michael Regenboog (provincie Utrecht)



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
[in /berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)