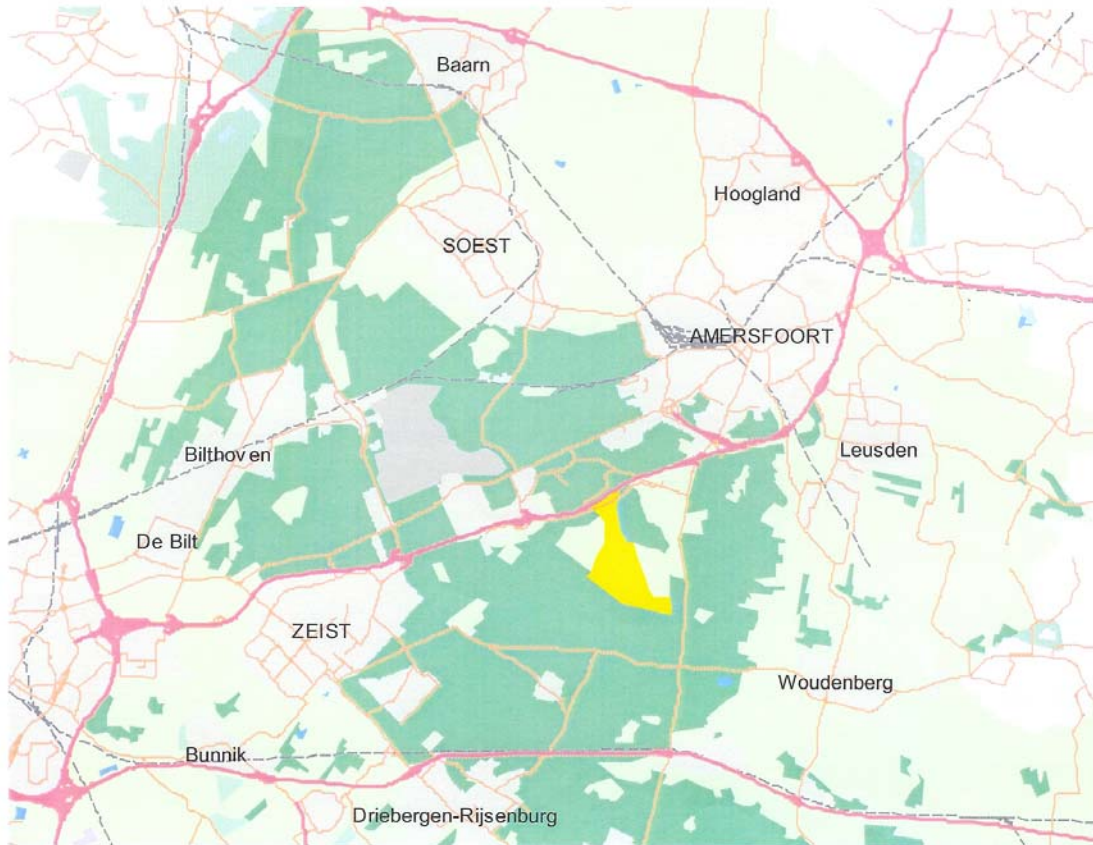


**“Als de raderen draaien, dan komt HET er vanzelf....”**

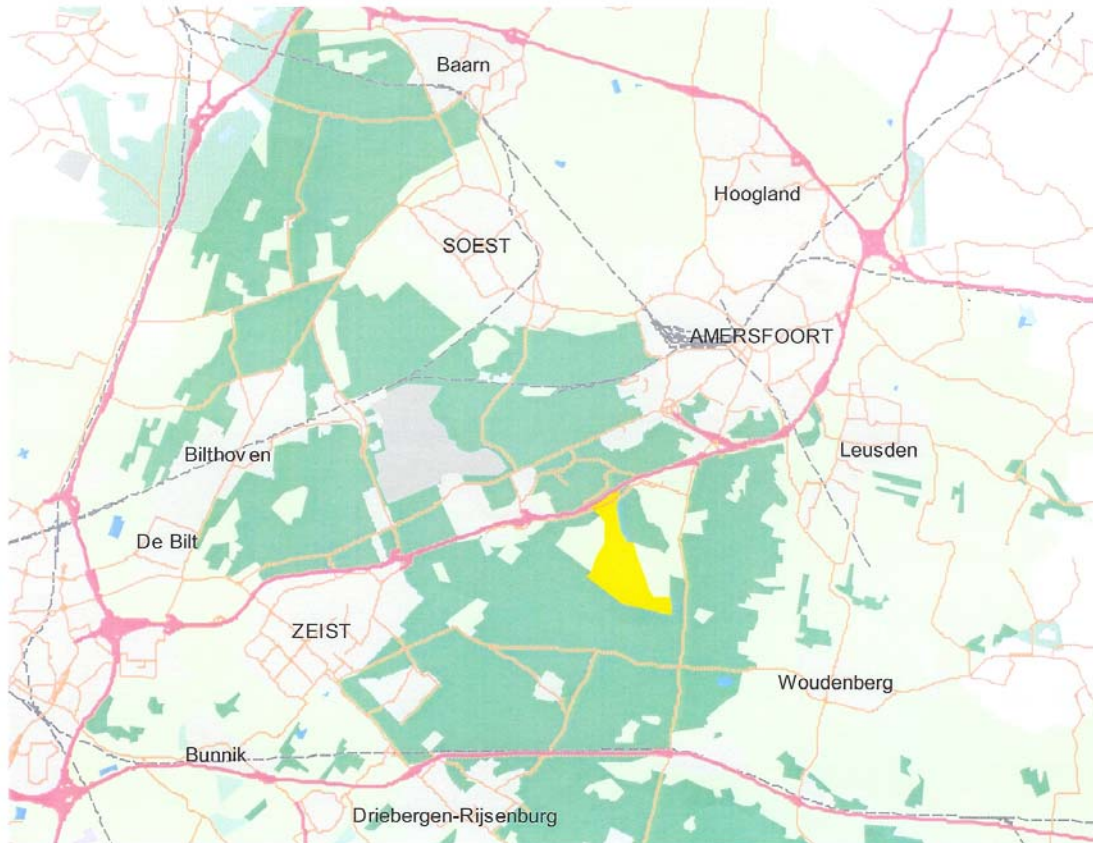


*Een onderzoek naar de ontwikkeling van een duurzaam mobiliteitsbeleid op de Utrechtse Heuvelrug dat als pilot project is opgezet als gevolg van het rapport van de IPO commissie Alders uit 2002.*

“You can't solve a problem with the same thinking that created the problem in the first place”  
*Albert Einstein*

Lisette de Jong  
**23 mei 2006**

**“Als de raderen draaien, dan komt HET er vanzelf....”**



*Een onderzoek naar de ontwikkeling van een duurzaam mobiliteitsbeleid op de Utrechtse Heuvelrug dat als pilot project is opgezet als gevolg van het rapport van de IPO commissie Alders uit 2002.*

Scriptie voor Masterprogramma Publiek Management van de opleiding Bestuurskunde  
Faculteit Sociale Wetenschappen  
Erasmus Universiteit Rotterdam

**Auteur:**

Lisette de Jong  
Studentnummer: 265663

**Begeleiders:**

dr. J. Edelenbos	Erasmus Universiteit Rotterdam
dr. E. H. Klijn	Erasmus Universiteit Rotterdam
Drs. S. Nooteboom	DHV
Drs. S. Hogenbirk	Provincie Utrecht, WEM

## Voorwoord

Ik heb altijd beweerd dat een scriptietraject niet *te* lang moest duren, omdat het toch eigenlijk maar een 'paper' was, zoals je deze tijdens de gehele opleiding gewend was te schrijven met enkel een grotere omvang als opvallend verschil. Om dit idee waar te maken en een vrouw van mijn woord te blijven, besloot ik (positief gemutst) in februari 2006 mijn scriptie vlot te gaan schrijven.

Het was ook eigenlijk nog maar een kwestie van schrijven, want ik had al stage gelopen bij DHV om een afstudeeronderzoek naar het concept transitie management te doen. Om het concept transitie meer handen en voeten te geven, ging ik aan de slag bij de provinciale organisatie Utrecht, waar een initiatief was gestart om als organisatie een transitie richting duurzame mobiliteit op de Utrechtse Heuvelrug te realiseren. Uit mijn onderzoek bleek echter al snel dat het pilot project moeizaam verliep en mijn adviezen moesten de projectleiders helpen om verder in het project te kunnen. Dat het project uiteindelijk is stopgezet, mede op advies van mijn stagebegeleider vanuit DHV, heb ik altijd als jammer ervaren. De 'Aldersaanpak' impliceert dat er een zoek- en leerproces wordt opgezet en dit leidt wellicht tot een andere interne en externe manier van werken, die aansluit bij de hedendaagse complexiteit van de samenleving.

Nu is het dan zover: vandaag 23 mei 2006 breng ik mijn scriptie weg om mijn afstuderen aan te kunnen vragen en bewees daarmee niet alleen voor mezelf dat je een scriptie in een redelijk tijdsplan kan schrijven, maar ik bewees dit ook aan anderen.

Graag wil ik nog de volgende mensen bedanken die mij geholpen hebben om dit resultaat mogelijk te maken. Allereerst wil ik mijn stagebegeleider van DHV bedanken voor het aanreiken van een casus om mijn afstudeeronderzoek te kunnen doen. Daarnaast wil ik graag de projectleiders WEM en WVV bedanken. Mijn stage heeft tot een afstudeeronderzoek geleid doordat jullie elke ervaring en emotie wilden delen en me van A tot Z hebben meegenomen in het proces dat jullie hebben doorlopen! Natuurlijk speelt mijn begeleider van de Erasmus Universiteit Rotterdam, Juriaan Edelenbos, ook een belangrijke rol in dit resultaat. Zonder zijn geduld en rol als begeleider had ik het allemaal niet zo vlot kunnen doen. Ik kon altijd bij hem aankloppen en kreeg antwoord op mijn meest prangende vragen en onzekerheden.

Verder wil ik Lieke bedanken die mij tijdens mijn studie veel heeft geleerd en mij heeft gemotiveerd om de studie zo vlot te doorlopen. De samenwerking met jou was altijd fantastisch, daarvoor mijn dank! Daarnaast mijn vriend Corné die me in de laatste maanden af en toe moest motiveren om nog even door te gaan en mijn buien op moest vangen. Mijn broer die vanuit zijn kijk op systeeminnovaties en transities een en ander heeft gelezen en beoordeeld en als laatste (maar zeker niet de minste) mijn lieve moeder, die de laatste dagen vele uren heeft besteed aan het lezen van mijn scriptie om de laatste kromme zinnen, verkeerde woorden etc. eruit te halen!

Lisette de Jong  
23 mei 2006

## Samenvatting

Naar aanleiding van het IPO Alders rapport 'Duurzame ontwikkelingspolitiek in de regio' (2002) besluit de provinciale organisatie Utrecht een pilot project om een duurzaam mobiliteitsbeleid op de Utrechtse Heuvelrug te realiseren. In het IPO rapport wordt door middel van de Aldersaanpak gewezen op de mogelijkheden die provinciale organisaties hebben om beleid op te zetten en zo hardnekkige milieuproblemen in de regio effectief aan te pakken. In de provincie Utrecht is mobiliteit nu al de belangrijkste veroorzaker van hardnekkige milieuproblemen. Uit cijfers blijkt dat in het gebied rond de Utrechtse Heuvelrug de leefbaarheid wordt aangetast door geluidsoverlast, luchtkwaliteit en de externe veiligheid. Uit prognoses blijkt verder dat de mobiliteitsbehoefte voorlopig blijft groeien, en de normen op het gebied van milieu stringenter worden. Door het opzetten van een transitieproces, zoals deze wordt geschetst aan de hand van de theoretische benaderingen, zou de Aldersaanpak een antwoord moeten vinden op de vraag hoe de groeiende behoefte aan mobiliteit kan worden gefaciliteerd zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de leefomgeving.

De doelstelling van dit onderzoek is het transitieproces dat de provinciale organisatie Utrecht in gang heeft gezet te beschrijven, te analyseren en te bekijken hoe de provincie Utrecht de invulling van een nieuwe overheidsrol op zich heeft genomen om een transitieproces te ontwikkelen. Dit alles heeft tot doel om een duurzaam mobiliteitsbeleid op de Utrechtse heuvelrug tot ontwikkeling te laten komen.

De centrale onderzoeksvraag luidt hierbij als volgt:

*'In hoeverre heeft de provincie Utrecht, door vanuit de Aldersaanpak te opereren, een transitieproces ontwikkeld dat zowel inhoudelijk als organisatorisch invulling geeft aan de vraag om een duurzaam mobiliteitsbeleid op te zetten voor de Utrechtse Heuvelrug?'*

Het theoretisch kader vangt aan met het opstellen van een werkdefinitie, welke kan worden gezien als een ideaaltypisch model om het transitieconcept vorm te geven, deze luidt: 'een transitie is een dynamische ontwikkeling waarbij een overheidsorganisatie bestaande handelingspatronen wijzigt en procesmatig, horizontaal en interactief stuurt, zodat er een structurele maatschappelijke verandering c.q. duurzame ontwikkeling kan ontstaan'. Op basis van deze definitie worden twee benaderingen van het transitieconcept, de mechanische en organische benadering, aan de hand van tien concepten uiteengezet. Deze concepten vormen het toetsingskader, waaraan het pilot project moet worden getoetst. Deze concepten zijn: duurzame ontwikkeling, systeeminnovatie, transitieproces, multi-level perspectief, multi-fase concept, sociaal leerproces, institutionele barrières, netwerksturing, procesmanagement en governance.

In het onderzoek wordt gebruikt gemaakt van de casestudy als onderzoeksstrategie. Een caestudy is een onderzoeksstrategie waarvan het voornaamste kenmerk is dat er sprake is van een intensieve bestudering van een sociaal verschijnsel. In dit onderzoek is sprake van een explorerend onderzoek waarbij één casus diepgaand wordt onderzocht. Dataverzameling zal op basis van kwalitatieve onderzoeksmethode plaatsvinden, namelijk via: diepte-interviews en het analyseren van bestaande gegevens van relevante data. Deze documenten bestaan uit rapporten van het Interprovinciaal Overleg en de provinciale organisatie Utrecht. Daarnaast zijn diverse betrokkenen in het pilot project geïnterviewd.

Op basis van de tien theoretische concepten en de empirische gegevens kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Door de provinciale organisatie wordt een pilot project opgezet om een duurzaam mobiliteitsbeleid te realiseren. Dit kan op basis van twee benaderingen worden vormgegeven. Het pilot project voldoet meer aan de mechanische benadering van het

transitieconcept, ook al heeft men geen technische innovaties ontwikkeld, is er geen transitie ontstaan, zijn er onvoldoende externe actoren in het proces betrokken geraakt, is het projectplan niet uitgewerkt volgens de vastgestelde fasen, vormde institutionele barrières een belangrijke reden om het pilot project uiteindelijk stop te zetten en kan er gesteld worden dat er nauwelijks sprake was van horizontale, interactieve sturing vanuit netwerken. Deze conclusies kunnen worden getrokken op basis van het toetsingskader, welke tien concepten van het transitieproces omvat. Het project is voortijdig stopgezet omdat er onvoldoende werd gehandeld en gestuurd vanuit de concepten die de werkdefinitie ondersteunt. Het pilot project wordt voornamelijk intern opgezet, terwijl het vraagt om een multi-level perspectief. De interne actoren hebben weinig vertrouwen in het pilot project, omdat het opgestelde fasenplan niet volgens de planning verloopt. Interne institutionele barrières zorgen ervoor dat de projectleiders geen sociaal leerproces op durven te zetten. Verder is er onvoldoende aandacht voor de sturingsconcepten, welke de projectleiders aan moeten houden, wil duurzame ontwikkeling tot stand kunnen komen. Zowel intern, binnen de organisatie structuren, als in overleg met externe actoren voldoet het pilot project niet aan de voorwaarden die de concepten van het theoretisch toetsingskader bieden.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen, welke wellicht uitwerking kunnen krijgen in de realisatie van het deelproject 'Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug (juli 2005). Intern dienen de institutionele barrières te worden overwonnen en dient er een organisatieveranderingsproces te worden opgezet om een handelingspatroon op te zetten die overeenkomt met de voorwaarden die worden gesteld in de organische benadering van het transitieproces. Dit zou vanuit het hoogste niveau (Directieraad of Gedeputeerde Staten) opgezet dienen te worden. Binnen de organisatie dient een integrale visie te worden gecreëerd, welke verwerkt kan worden in een regionale visie. Het integraal en duurzaam werken dient gestimuleerd te worden. De Directieraad en Gedeputeerde Staten kunnen hier vanuit het concept transitie management op aansturen. Daarnaast zal er extern een andere vorm moeten worden gegeven aan het transitieproces. Allereerst moeten externe actoren vroegtijdig in het proces worden betrokken vanuit het multi-level perspectief. Daarnaast zal er, met interne en externe betrokkenen, een sociaal zoek- en leerproces worden omgezet om uiteindelijk tot een beleid te komen dat rekening houdt met de huidige en toekomstige generatie. Wanneer de projectleiding stuur op netwerken, op een horizontaal en interactief beleidsproces, welke vanuit procesmanagement en governance nader ingekaderd kunnen worden zou er in de toekomst een duurzaam beleid kunnen ontstaan. De provinciale organisatie dient projectleiders wel de tijd en de ruimte te geven om een transitieproces mogelijk te maken, iets wat in dit pilot project onvoldoende is gebeurd. Uiteindelijk kunnen er weinig generaliserende uitspraken worden gedaan, omdat er hier sprake is van een single casestudy. Echter het biedt wel houvast voor de projectleiders om in mogelijke toekomst op andere wijze aan te sturen op een transitieproces.

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>blz. 1- 4</b>
1.1 Duurzame mobiliteit op de Utrechtse Heuvelrug	blz. 1
1.2 Tendens naar duurzame ontwikkeling	blz. 1- 3
1.3 Probleemstelling	blz. 3- 4
1.4 Opbouw	blz. 4
<b>Hoofdstuk 2 Theoretisch kader</b>	<b>blz. 5- 27</b>
2.1 Transitie	blz. 5- 7
2.1.1 <i>Achtergrond theoretisch concept transitie</i>	
2.1.2 <i>Transities en duurzame ontwikkeling</i>	
2.2 Mechanische benadering transitieconcept	blz. 7- 13
2.2.1 <i>Inleiding</i>	
2.2.2 <i>Wat is een systeeminnovatie?</i>	
2.2.3 <i>Hoe ontstaan systeeminnovaties?</i>	
2.2.4 <i>Transities op grond van systeeminnovaties</i>	
2.2.5 <i>Typologieën van transities</i>	
2.2.6 <i>Transitieproces</i>	
2.2.7 <i>Transitiemanagement</i>	
2.3 Organische benadering transitieconcept	blz. 13- 23
2.3.1 <i>Inleiding</i>	
2.3.2 <i>Systeeminnovaties</i>	
2.3.3 <i>Transitieproces</i>	
2.3.4 <i>Transities en leerprocessen</i>	
2.3.5 <i>Transitiemanagement</i>	
2.3.6 <i>Institutionele context voor transitieprocessen</i>	
2.3.7 <i>Aandacht voor sturingsprocessen</i>	
2.3.7.1 <i>Complexiteitstheorieën</i>	
2.3.7.2 <i>Lijn- en projectmanagement</i>	
2.3.7.3 <i>Keten- en netwerkmanagement</i>	
2.3.7.4 <i>Procesmanagement en interactieve besluitvorming</i>	
2.3.7.5 <i>Governance</i>	
2.4 Mechanisch versus organisch	blz. 24
2.5 Eindstreep: toetsingskader	blz. 25- 26
<b>Hoofdstuk 3 Methodologische verantwoording</b>	<b>blz. 27- 35</b>
3.1 Methodologische verantwoording	blz. 27
3.2 Operationalisatie	blz. 27- 35
3.2.1 <i>Operationalisatie deelvragen</i>	
3.2.2 <i>Operationalisatie concepten</i>	
<b>Hoofdstuk 4 Duurzame ontwikkeling op de Utrechtse Heuvelrug</b>	<b>blz. 36-</b>
4.1 Context voor duurzame ontwikkeling	blz. 36- 40
4.1.1 <i>Nationale context: Vierde Nationale Milieubeleidsplan (NMP4)</i>	
4.1.2 <i>Provinciale context: IPO commissie Alders</i>	
4.2 Project 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug'	blz. 40- 43
4.2.1 <i>Sense of urgency</i>	
4.2.2 <i>Planvorming voor het project</i>	
4.3 Uitvoering van het projectplan 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug'	blz.43- 52
4.3.1 <i>Startfase oktober 2003- maart 2004</i>	
4.3.2 <i>Juli 2004: twijfels rond de organisatie van het pilot project</i>	
4.3.3 <i>Definitiefase 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug?' juli 2004</i>	
4.3.4 <i>Brainstormsessie 28 oktober 2004: vaststellen van optionele maatregelen</i>	
4.3.5 <i>Besluitvorming: no go moment 22 december 2004</i>	

4.3.6 Aldersaanpak verwerken in de drie bestaande projecten	
4.3.7 Stand van zaken maart 2005: een leermoment	
4.3.8 Voortgangsgesprek project 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug': Juni 2005	
4.3.9 Hart van de Heuvelrug en de Aldersaanpak: juli 2005	
4.3.10 Deelproject 'Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug'	
4.4 Het pilot project 'duurzame mobiliteit'?	blz. 52 - 53

**Hoofdstuk 5 Duurzaam mobiliteitsbeleid?!?** **blz. 54 - 68**

5.1 Tien concepten laten neerdalen in het Utrechtse pilot project	blz. 54- 65
5.1.1 Duurzame ontwikkeling	
5.1.2 Systeeminnovaties	
5.1.3 Transitieproces	
5.1.4 Multi-level perspectief	
5.1.5 Multi-fase concept	
5.1.6 Sociaal leerproces	
5.1.7 Institutionele barrières rond transitie	
5.1.8 Netwerksturing	
5.1.9 Procesmanagement	
5.1.10 Governance	
5.2 Duurzame ontwikkeling: tien concepten geven inzicht?!	blz. 65- 66
5.3 mechanisch versus organisch: wat is er gebeurt?	blz. 66 - 68

**Hoofdstuk 6 Ontwikkelingen rond het pilot project nader bekeken** **blz. 69- 79**

6.1 Een transitieproces en transitie management	blz. 69- 70
6.2 De Aldersaanpak in het pilot project	blz. 70- 72
6.3 Intern en extern transitieproces	blz. 72- 73
6.4 Transitieproces en de rol van de provincie	blz. 73- 74
6.5 Interne en externe toekomst?!	blz. 75- 77
6.6 Conclusie	blz. 77- 79

**Literatuurlijst** **blz. 80- 81**

**Bijlage A: lijst met interviewvragen** **blz. 82**

**Bijlage B: lijst met respondenten** **blz. 83**

## Inleiding

### **1.1 Duurzame mobiliteit op de Utrechtse Heuvelrug**

Het gebied rond de Utrechtse Heuvelrug wordt gekenmerkt door zijn grote natuur- en recreatieve waarde, is een aantrekkelijk woon- en werkgebied en vormt op het gebied van infrastructuur de belangrijke corridor Utrecht-Amersfoort door het spoor, de A28 en de N237.

De capaciteit op met name het wegennet schiet nu al tekort en levert daarmee onvoldoende ruimte op om de automobiliteitsgroei in de komende decennia aan te kunnen. In de toekomst kan dit leiden tot economische belemmeringen tussen de Randstad en het oosten van het land. Echter er is niet alleen sprake van een mobiliteitsprobleem, het mobiliteitsprobleem veroorzaakt enkele neveneffecten die de leefbaarheid in het gebied beïnvloeden. Uit een aantal onderzoeken van de provincie Utrecht<sup>1</sup> blijkt dat de externe veiligheid door het vervoer van gevaarlijke stoffen over de A28 en het spoor de huidige normen voor individueel risico overschrijden. Tevens is er sprake van aantasting van de leefbaarheid door geluidshinder en luchtverontreiniging. Op diverse plaatsen in het gebied rond de Utrechtse Heuvelrug is er sprake van een onaanvaardbare kans op gezondheidsschade. Dit kan in combinatie met de groeiende behoefte aan mobiliteit op de langere termijn nog schadelijker worden. Primaire invalshoek voor dit gebied is de leefbaarheidsproblemen aan te pakken die worden veroorzaakt door luchtverontreiniging, geluidsoverlast en de externe veiligheid.

Deze situatieschets rond het gebied van de Utrechtse Heuvelrug vraagt om een aanpak die gericht is op de langere termijn. Waarbij er niet alleen gezocht moet worden naar mogelijkheden om zowel de mobiliteitsproblematiek als de leefbaarheid op korte termijn te verbeteren, maar er dient tevens rekening te worden gehouden met de mobiliteitsgroei in de toekomst en mogelijke neveneffecten daarvan. Naar aanleiding van het IPO Alders rapport 'Duurzame ontwikkelingspolitiek in de regio' (2002) besluit de provincie Utrecht een project op te zetten dat de hierboven geschetste milieuproblematiek rond de Utrechtse Heuvelrug aan moet pakken omdat mobiliteit in de regio de belangrijkste veroorzaker van milieuknelpunten vormt. Uit prognoses blijkt dat de mobiliteitsbehoefte blijft groeien en de normen op het gebied van milieu stringenter worden. Deze elementen vragen om een effectieve aanpak die zowel de bereikbaarheid als de leefbaarheid verbeteren in het gebied rond de corridor Utrecht-Amersfoort. Hiervoor dienen verschillende ontwikkelingsvisies voor de Utrechtse Heuvelrug te worden ontwikkeld die rekening houden met de functie en positie van de Heuvelrug binnen de regio en de Randstad. Om dit te bereiken is het project 'Duurzame mobiliteit op de Utrechtse Heuvelrug' in het leven geroepen. Doel van dit project is te komen tot een set van maatregelen om de mobiliteit rond de Utrechtse Heuvelrug op een duurzame manier in te passen in de leefomgeving. Met duurzaamheid wordt in dit verband bedoeld het creëren en stimuleren van condities die leiden op de lange termijn tot structurele veranderingen en verbeteringen (provincie Utrecht, 2004).

### **1.2 Tendens naar duurzame ontwikkeling**

Alvorens in te gaan op het project dat de provincie Utrecht is gestart is het wenselijk terug te gaan in de tijd en de aanleiding voor het project uiteen te zetten. De tendens naar overheidsbeleid gericht op duurzame ontwikkeling is op nationaal beleidsniveau ontstaan naar aanleiding van het Vierde Nationale Milieubeleidsplan (NMP4, 2001), waarin aandacht wordt besteed aan duurzame ontwikkeling en de rol van overheidsorganisaties. Op basis van dit rapport besluit het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO) een commissie in te stellen die uitspraken kan doen over de provinciale rol in de aanpak van hardnekkige milieuproblemen.

---

<sup>1</sup> A) Met de provincie Utrecht wordt in deze scriptie bedoeld de provinciale organisatie Utrecht.

B) Onderzoeken zoals de Beleidsnota Externe Veiligheid ( maart 2003) en MAVI-2 (rapport Milieuaspecten Verkeer en Infrastructuur-2) (januari 2000), Provinciale organisatie Utrecht.



Het NMP4 (2001) schetst zeven hardnekkige milieuproblemen<sup>2</sup> die niet enkelvoudig op te lossen zijn en vragen om een andere aanpak dan voorheen om deze problemen op te lossen. Voorheen werden vraagstukken vaak opgelost via een 'fasenmodel', waarbij beleidsmaatregelen werden genomen alvorens men de volgende fasen had doorlopen. Allereerst werd beleid ontwikkeld, nam men een beslissing welke maatregelen bepaald beleid nodig had, implementeerde men de beleidsregel en vervolgens werd deze beleidsregel uitgevoerd. Echter beleidsprocessen vormen een dynamisch en veranderlijk proces, waarbij de overheid niet meer enkelvoudige beslissingen kan nemen, maar te maken heeft met een variëteit aan betrokken stakeholders. In het streven om hardnekkige milieuproblemen effectief aan te pakken, zal men een andere invalshoek moeten kiezen om dit te bereiken. Op basis van deze uitspraken in het NMP4 besluit het IPO een commissie in te stellen die moet kijken naar de rol die de provinciale organisaties moeten spelen om hardnekkige milieuproblemen effectief aan te pakken. Daarbij wordt gesteld dat provinciale overheden op beleidsniveau de schakel kunnen zijn tussen het nationale en gemeentelijke beleidsniveau en problemen regionaal kunnen schalen. Het IPO erkent de mogelijkheden van provinciale organisaties in de ontwikkeling van regionaal duurzame ontwikkelingspolitiek en stelt een commissie samen. De ad hoc commissie Alders komt met het rapport 'Duurzame ontwikkelingspolitiek in de regio' (2002) waarin advies wordt gegeven over de rol die provinciale organisaties op zich dienen te nemen hoe men hardnekkige milieuproblemen aan kan pakken. Dit advies betreft zowel inhoudelijke strategische adviezen als organisatorische aspecten en wordt samengevat in de 'Aldersaanpak'. De 'Aldersaanpak' bestaat uit verschillende elementen die als handvatten kunnen dienen om een vernieuwde aanpak op touw te zetten. Op advies van de commissie Alders wordt in IPO verband in 2002 besloten dat provincies aan de rijksoverheid concrete projecten aanbieden waarmee zij ervaring kunnen opdoen met duurzame ontwikkelingspolitiek in de regio. Vanuit dit advies is de provincie Utrecht een pilot project gestart om te komen tot een duurzaam mobiliteitsbeleid op de Utrechtse Heuvelrug (Implementatieadvies IPO commissie Alders, 2003).

Zowel het NMP4 (2001) als het rapport van de commissie Alders (2002) spreekt van een noodzakelijke nieuwe aanpak bij hardnekkige milieuproblemen. Deze 'nieuwe aanpak' wordt omschreven als duurzame ontwikkelingspolitiek. Vanuit het NMP4 (2001) en het rapport van de commissie Alders (2002) wordt daarbij een koppeling gemaakt naar het begrip 'transitie' welke in de wetenschappelijke literatuur wordt gezien als een nieuw sturingsparadigma om duurzame ontwikkeling te stimuleren en te faciliteren. De Aldersaanpak geeft in het pilot project een praktische invulling aan het wetenschappelijke transitieconcept. Een transitie c.q. het ondergaan van een transitieproces kan worden omschreven als een manier waarop overheden met hardnekkige milieuproblemen om kunnen gaan. Maatschappelijke problemen worden in de huidige maatschappij gekenmerkt door de meervoudige, samengestelde problematiek die veroorzaakt wordt door de volgende factoren: complexiteit, gebrek aan stuurbaarheid en een toenemende omgevingsdynamiek. Deze factoren leiden tot meervoudig samengestelde problemen waarbij bestaande oplossingen vanuit huidig overheidsbeleid niet meer toereikend zijn en een hernieuwde aanpak nodig is. Deze nieuwe aanpak wordt in de wetenschappelijke literatuur onder de term 'transitie' nader uiteengezet (Rotmans, 2003: 7-14).

Er bestaan verschillende definities in de literatuur die het begrip transitie verduidelijken. Een eenvoudige daarvan betreft: '*Een transitie is een overgang of ontwikkeling*' (Elzen et.al, 2004: 2). Dat het hierbij gaat om een brede maatschappelijke ontwikkeling laat Rotmans zien. Rotmans (2003) kent de volgende definitie voor het begrip transitie die verduidelijkt dat men te maken heeft met een drastische overgang naar een nieuwe aanpak, namelijk: '*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*' (Rotmans, 2003: 16).

---

<sup>2</sup> Het NMP4 spreekt van zeven milieuproblemen, te weten: verlies aan biodiversiteit, klimaatverandering, overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen, bedreigingen van de gezondheid en daarnaast van de externe veiligheid, aantasting van de leefomgeving en mogelijke onbeheersbare risico's. In: Vierde Nationale Milieubeleidsplan (2001). '*Een wereld en een wil*'. Den Haag: ministerie van VROM.

Het concept transitie kent meer achtergronden, definities en daarom zal in het volgende hoofdstuk nader op dit begrip worden ingegaan. In dit hoofdstuk zal tevens op basis van de bestaande literatuur een onderscheid worden aangebracht in twee benaderingen van het concept transitie, omdat diverse auteurs op verschillende wijze omgaan met dit concept. In de eerste plaats kan er een mechanische benadering worden onderscheiden, welke meer ingaat op de technische aspecten van een transitie en in verband met overheidshandelen uitgaat van de maakbaarheid van de samenleving. Daarnaast krijgt het begrip transitie een organisch niveau, waarbij met name aandacht wordt besteed aan de begrippen complexiteit en onzekerheid welke het overheidshandelen beïnvloeden. Edelenbos en Teisman (2004) onderschrijven de rol van een overheidsorganisatie in een transitieproces als volgt: *'Een transitie is een verandering in het handelingspatroon van een organisatie. Dit is een dynamisch concept'*. De laatste benadering vraagt om een andere overheidsrol en wijzigt daarmee het handelingspatroon richting een overheidsorganisatie die horizontaal, procesmatig en interactief stuurt in een transitieproces. De overheidsrol dient daarbij zijn institutionele barrières te doorbreken en door middel van een interactief transitieproces een transitie te beïnvloeden in 'de juiste richting' van duurzame ontwikkeling (Edelenbos & Teisman, 2004: 177-179).

### **1.3 Probleemstelling**

In de inleiding is de casus die in dit onderzoek wordt behandeld kort uiteengezet. De provincie Utrecht heeft een pilot project opgezet die duurzame ontwikkeling op de Utrechtse Heuvelrug moet stimuleren en creëren. Om dit te bereiken dient men een 'andere aanpak', ook wel de Aldersaanpak genoemd, te hanteren, welke in de wetenschappelijke literatuur wordt omschreven als een transitie. De literatuur levert in dit pilot project een interessante kijk op de ontwikkelingen van een transitieproces bij de provincie Utrecht. Een vraag die hierbij opdoemt is de volgende: wordt er vanuit de literatuur voldoende handvatten geboden om in de praktijk een beleid op te zetten dat duurzame ontwikkeling in de hand werkt of kunnen er aandachtspunten voor de wetenschappelijke literatuur aan worden vastgeknoopt?

Doel van dit onderzoek is het transitieproces dat de provinciale organisatie in gang heeft gezet te beschrijven te analyseren en te bekijken hoe de provincie Utrecht de invulling van 'een nieuwe overheidsrol' op zich heeft genomen en een transitieproces heeft ontwikkeld. Het proces dat de provincie Utrecht heeft ingezet wordt geanalyseerd aan de hand van de twee benaderingen van het concept transitie zoals deze in het theoretische kader uiteen worden gezet. Enerzijds zouden technische ontwikkelingen in niches kunnen leiden tot een transitie, terwijl anderzijds de provincie Utrecht door middel van een interactief netwerkproces stakeholders uit de regio kunnen betrekken in een transitieproces dat duurzame ontwikkeling stimuleert en creëert. Hierdoor krijgt deze scriptie twee invalshoeken die moeten leiden tot één effectieve aanpak van een hardnekkig milieuprobleem. Allereerst zou ik mijn aandacht willen richten op de provincie Utrecht en welke randvoorwaarden er eventueel gesteld kunnen worden om vanuit een provinciale organisatie een hardnekkig milieuprobleem aan te pakken. Een belangrijke achterliggende gedachte is hierbij het inspelen op een nieuwe overheidsrol, die de provinciale organisatie op zich moet nemen wil men succesvol kunnen zijn. Daarnaast wordt gekeken naar de mogelijke randvoorwaarden die gesteld kunnen worden aan het opzetten van een transitieproces op zowel inhoudelijk als op organisatorisch niveau. Kortom, in deze scriptie zal aandacht worden besteed aan het transitieproces dat de provincie Utrecht heeft ingezet om te komen tot duurzame mobiliteit op de Utrechtse Heuvelrug.

Daarmee luidt de probleemstelling van deze scriptie:

*"In hoeverre heeft de provincie Utrecht, door vanuit de 'Aldersaanpak' te opereren, een transitieproces ontwikkeld dat zowel inhoudelijk als organisatorisch invulling geeft aan de vraag om een duurzaam mobiliteitsbeleid op te zetten voor de Utrechtse Heuvelrug?"*

Om te komen tot de beantwoording van de probleemstelling zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat wordt verstaan onder de mechanische en organische benadering van een transitieproces en hoe krijgt het begrip transitie management daarin vorm?
2. Wat wordt verstaan onder de 'Aldersaanpak' en op welke manier wordt deze toegepast in de provinciale organisatie Utrecht en biedt deze aanpak overeenkomsten met de mechanische of organische benadering van het transitieproces in zijn toepassing in het pilot project van de provincie Utrecht?
3. Hoe geeft de provincie Utrecht zowel intern als extern vorm aan het transitieproces?
4. Op welke manier heeft de provinciale organisatie invulling gegeven aan de rol die zij op zich zou moeten nemen in het transitieproces?
5. Kunnen er handvatten worden geboden aan de provincie Utrecht om het transitieproces binnen de ambtelijke organisatie (intern) op te zetten?
6. Kunnen er handvatten worden geboden aan de provincie Utrecht om extern een transitieproces op te zetten en te komen tot duurzame ontwikkeling op de Utrechtse Heuvelrug?

#### **1.4 Opbouw**

Na dit inleidende gedeelte van deze scriptie, waarin kort is ingegaan op de casus die in deze scriptie gepresenteerd zal worden, de probleemstelling en de belangrijkste vragen die beantwoord moeten worden, zal hier kort de opbouw van deze scriptie worden uiteengezet.

In het volgende hoofdstuk zullen de belangrijkste theoretische concepten worden toegelicht die van belang zijn voor de beschrijving en analyse van het pilot project. Begrippen als systeeminnovatie, transitie, transitieproces en transitie management zullen worden behandeld aan de hand van de twee benaderingen die in deze scriptie worden onderscheiden. Beide benaderingen gaan op een andere manier om met het begrip 'transitie', welke beide uiteen zullen worden gezet. Daarnaast zal dit hoofdstuk worden afgesloten met een toetsingskader voor de casus, dit toetsingskader ontstaat op basis van de belangrijkste theoretische concepten die behandeld zijn. Vervolgens zal in hoofdstuk drie de methodologische verantwoording en de operationalisatie van dit onderzoek worden toegelicht. Daaruit moet blijken op welke manier de theoretische concepten empirisch waarneembaar zullen worden gemaakt. Waarna in hoofdstuk vier de empirische bevindingen van het pilot project gepresenteerd zullen worden. Deze zullen vervolgens in hoofdstuk vijf, aan de hand van het toetsingskader dat in hoofdstuk twee is opgezet, worden geanalyseerd. Tenslotte komen we in het afsluitende hoofdstuk tot de conclusie van deze scriptie en mogelijke aanbevelingen.

## Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

In dit theoretisch kader zal allereerst het begrip transitie nader worden uiteengezet aan de hand van enkele definities. Deze definities zullen uiteindelijk de keuze voor één werkdefinitie bepalen, die vervolgens verder in dit onderzoek zal worden toegepast. Vervolgens zal in paragraaf 2.2 de mechanische benadering van het transitieconcept worden behandeld, waarbij technische ontwikkelingen en de maakbaarheid van een transitieproces centraal staan. De andere benadering, de organische benadering van het transitieconcept, komt in paragraaf 2.3 aan bod. Hier staan de begrippen complexiteit en onzekerheid centraal, welke door middel van een proces kan interactie kunnen worden omgezet in een gezamenlijke visie die resulteert in een transitieproces. De beide benaderingen zijn ontstaan op basis van de wetenschappelijke literatuur. Ze zijn echter in deze scriptie ontstaan om een interpretatiekader te creëren voor het transitieproces dat in dit onderzoek aan het licht komt. Vervolgens worden de beide benaderingen in paragraaf 2.4 kort samengevat waarbij de bijbehorende visie resumerend in een tabel zijn verwerkt. Ter afsluiting van dit hoofdstuk zullen in paragraaf 2.5 de belangrijkste punten van het transitieconcept in tien punten worden opgesomd. Deze punten leveren een toetsingskader voor de analyse van de casus in hoofdstuk vijf. Aan de hand van deze tien punten kan de casus van de provincie Utrecht worden getoetst aan het theoretisch kader.

### 2.1 Transitie

Voordat er nader wordt ingegaan op het begrip transities zal er eerst gekeken worden naar de verschillende definities die voor dit begrip te geven zijn. Enkele definities van het begrip transitie staan in de volgende tabel verwerkt.

Een <i>transitie</i> kan men als volgt definiëren:
<input type="checkbox"/> <i>'transitie is een overgang'</i> (Dikke van Dale, 1996)
<input type="checkbox"/> <i>'transitie is een doorgang/ ontwikkeling van een bepaald object, periode of fase' of 'een beweging, ontwikkeling of evolutie vanuit een plek, stijl of fase naar een ander'</i> (Elzen et.al, 2004: 2). Daarbij wordt vermeld dat het gaat om fasen die intern stabiel lijken, maar door (externe) ontwikkelingen toch met sprongen een beweging kunnen maken richting een andere fase (Elzen et.al, 2004:2)
<input type="checkbox"/> <i>'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 &amp; milieu'</i> (Rotmans, 2003:14)
<input type="checkbox"/> <i>'Een transitie is een verandering in het handelingspatroon van een organisatie. Dit is een dynamisch concept waarbij men een overgang maakt van een oud naar een nieuw handelingsstelsel en is een psychologisch proces waarbij mensen een nieuwe situatie moeten accepteren en ermee moeten leren omgaan'</i> (Edelenbos & Teisman, 2004: 172)

Binnen de vier verschillende definities die hier worden gegeven kan de volgende overeenkomst terug worden gevonden. Alle vier de definities spreken van een overgang en de ontwikkeling van een oude 'fase' naar een nieuwe 'fase'. Dit levert nog steeds een ruim beeld op van wat een transitie is en bepaald. De uitwerking van Elzen (2004) en de Dikke van Dale (1996) is minder specifiek voor het concept transities zoals deze in dit onderzoek aan de orde zal komen. De definitie van Rotmans (2003) geeft een meer volledig beeld weer betreffende de ingrijpende verandering die een transitie teweeg zou moeten brengen. Het gaat hierbij om een structurele maatschappelijke verandering die meerdere gebieden omhelst. De definitie van Rotmans (2003) schiet echter tekort op het organisationele- en psychologische aspect van een transitie. Dit proberen Edelenbos en Teisman (2004) in de laatste definitie wel te doen en dat leidt zodoende tot een volledig beeld van de ingrijpende verandering die een transitie teweeg brengt en welke gevolgen die dient te hebben voor individuele organisaties en individueel handelen binnen een organisatie.

Vanuit bovenstaande verschillende definities zou er een definitie gecreëerd moeten worden die centraal komt te staan in dit onderzoek. Aan de hand van deze definitie zal het pilot project enkele concepten centraal stellen in dit onderzoek en zodoende het pilot project analyseren. Deze definitie zal een combinatie zijn van de definitie van Rotmans (2003) en de definitie zoals Edelenbos en Teisman (2004) die hebben omschreven. In deze definitie zal aandacht moeten zijn voor de complexiteit van een transitieproces enerzijds en de rol van een (overheids)organisatie anderzijds. Dit

leidt tot de volgende geformuleerde definitie, welke luidt: *'Een transitie is een dynamische ontwikkeling waarbij een overheidsorganisatie bestaande handelingspatronen wijzigt en procesmatig, horizontaal en interactief stuurt, zodat er een structurele maatschappelijke verandering c.q. duurzame ontwikkeling kan ontstaan'*.

### *2.1.1 Achtergrond theoretisch concept transitie*

De huidige maatschappij heeft te maken met structurele problemen zoals in de transportsector waarbij congestie en luchtvervuiling problemen veroorzaken die hardnekkig van aard zijn. Andere denkbare problemen zijn bijvoorbeeld de wachtlijsten in de gezondheidszorg of de uitbraak van diverse epidemieën zoals MKZ, BSE en vogelpest in de landbouwsector. Deze problemen zijn meervoudig en samengesteld van aard, waarbij drie factoren ervoor zorgen dat dergelijke problemen via een hernieuwde aanpak moeten worden aangepakt. Allereerst speelt hierbij de samenleving een rol, welke te maken heeft met een toenemende complexiteit en problemen die veroorzaakt worden door weeffouten in het systeem zelf. Ten tweede is er sprake van een toenemende omgevingsdynamiek, waardoor er een heroriëntatie nodig is om te kunnen omgaan met de grootschaligheid van problemen en de snelle omgevingsveranderingen. Als laatste factor wordt genoemd de afnemende mate van stuurbaarheid, waarbij zowel de overheid als andere maatschappelijke partijen op zoek zijn naar een nieuwe rol in een complexe netwerksamenleving (Dirven et. al, 2002: 6-8).

Men kan stellen dat de aard van de problemen anders is dan voorheen, de omgeving is veranderd en de huidige wijze van besturen is onvoldoende toegespitst op deze problematiek. Sinds de jaren 1980 heeft men getracht deze hardnekkige problemen aan te pakken via product- en procesinnovaties. Dergelijke innovaties kunnen leiden tot incrementele oplossingen, dit wil zeggen dat men tijdelijk kleine stappen vooruit zet in de oplossing van een probleem. Oude sturingsmodellen bieden geen oplossingen voor de hardnekkige problemen, zoals deze zich voordoen in de huidige maatschappij. Wil men duurzaam een oplossing zoeken voor hardnekkige problemen, dan zal er een transitieproces moeten worden ingezet die systeeminnovaties stimuleren en leiden tot een duurzaam beleid (Elzen et.al, 2004: 1-6).

Een transitie is zoals gezegd een maatschappelijke innovatie die ingaat op brede maatschappelijke thema's en problemen. Daarbij dienen transities de tijd te krijgen om zich te ontwikkelen. Een dergelijke structurele verandering vergt tijd en kan tenminste één generatie duren voordat deze is voltooid. Vanwege het brede maatschappelijke karakter van transities vergt een transitie innovaties op het niveau van maatschappelijke systemen, welke systeeminnovaties worden genoemd. Systeeminnovaties kunnen worden omschreven als organisatieoverschrijdende vernieuwingen die de verbanden tussen betrokkenen in een systeem grondig veranderen. Het systeemniveau is het niveau waarop individuen, bedrijven en organisaties zich binnen een sector hebben georganiseerd. Transities ontstaan wanneer een aantal systeeminnovaties samenkomen, die weer bestaan uit product-, project-, en procesinnovaties (Rotmans, 2005: 13-14).

### *2.1.2 Transities en duurzame ontwikkeling*

Binnen de literatuur wordt naast het uiteenzetten van het concept transitie tevens een verband gelegd met duurzame ontwikkeling. Een definitie van duurzame ontwikkeling luidt als volgt: *'Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die voorziet in de behoefte van de huidige generatie, zonder het vermogen aan te tasten om te voorzien in de behoeften van de toekomstige generaties'* (Rotmans, 2002: 24).

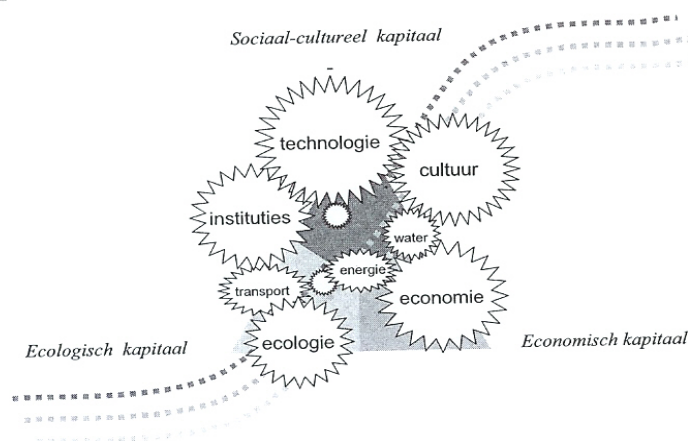
Binnen Nederland is er de laatste jaren meer aandacht voor duurzame ontwikkeling, een inbedding van dit concept vergt echter een structurele omwenteling op diverse terreinen. Duurzame ontwikkeling vraagt om een integrale afweging op economisch, ecologisch en sociaal-cultureel niveau. Duurzame ontwikkeling wordt daarnaast gekenmerkt als een proces dat zich moet richten op de lange termijn ontwikkelingen, kent verschillende niveaus waarop men moet opereren, namelijk: een micro- en een macroniveau. Als laatste kenmerk van duurzame ontwikkeling kan worden gezegd dat het concept slechts door middel van participatie van diverse actoren in een bepaalde context zijn invulling krijgt. In relatie met transities kan worden gezegd dat duurzame ontwikkeling een transitie-eindbeeld is, het is

geen doel van transitie. Echter duurzame ontwikkeling vormt een proces waarbij een ambitieschets wordt neergelegd die transitiedoelen omvatten (Rotmans, 2005: 25-28).

## 2.2 Mechanische benadering transitieconcept

De mechanische benadering van transities vormt een technologische benadering in het transitieconcept. Technologische innovaties en ontwikkelingen kunnen een transitieproces inzetten en een sociaaltechnologisch systeem wijzigen. Dit levert 'zwart-wit' gezien het volgende beeld op waarbij technologische innovaties in een aparte 'ruimte' worden ontwikkeld en in de samenleving worden geplaatst en op die manier een systeem wijzigen. Deze aparte 'ruimte' wordt omschreven als een niche of experimenteeruimte, zoals bedrijven bijvoorbeeld een aparte afdeling voor Research en Development hebben, waar vanuit men experimenten en innovaties creëert die vervolgens in de gehele organisatie worden doorgevoerd. Innovaties vanuit niches en experimenten kunnen terug in een systeem worden geplaatst en leiden tot een transitie. Op die manier kunnen organisaties dusdanig een systeem beïnvloeden zodat er een transitieproces wordt ingezet. Een transitieproces wordt daarbij metaforisch gezien als een mechanische radar, waarbij innovatie de raderen in beweging zet en ontwikkelt richting een algemene systeeminnovatie en een verandering van een sociaaltechnologisch landschap. Binnen deze benadering gaat men uit van de 'maakbaarheid van de samenleving', zodat wanneer men de radertjes in werking stelt er een transitieproces zal worden ingezet. Dit beeld wordt hieronder weergegeven.

Figuur 2.2 *Transities als elkaar versterkende maatschappelijke raders*



Bron: Rotmans, J. (2003) 'Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving' Koninklijke Van Gorcum: Assen

De definitie van Rotmans (2003) bevestigt het beeld van de mechanische benadering door te spreken van een '*verandering is het resultaat van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen*' (Rotmans, 2003: 14). Technologie vormt in deze benadering de determinant die het sociale systeem kan veranderen. Individuele, technische innovaties kunnen daarmee dus een geheel systeem veranderen. De mechanische benadering zal in deze paragraaf uitgebreid aan de orde komen.

### 2.2.1 Inleiding

Wanneer er binnen deze benadering wordt gesproken over het concept transities, dan heeft men het over ontwikkelingen in maatschappelijke functies, waardoor sociaaltechnologisch systemen veranderen. Een sociaaltechnologisch systeem is het niveau waarop individuen, bedrijven en organisaties zich binnen een sector hebben georganiseerd. Men spreekt over sociaaltechnologisch systemen omdat technologie een belangrijke rol speelt bij het vervullen van maatschappelijke functies. Weliswaar in samenwerking met andere elementen, zoals regelgeving en marktwerking, maar technologie ontwikkelt zich voortdurend en kan voor een verandering zorgen in sociaaltechnologisch systemen. In deze benadering omschrijft men een transitie op maatschappelijk niveau als volgt:

*'wanneer een sociaaltechnologisch systeem wordt vervangen door een ander spreekt men van een systeeminnovatie oftewel een transitie'*. Dit wil niet zeggen dat systeeminnovaties alleen in een fabriek worden ontwikkeld, zoals gebruikelijk bij technologische innovaties. Bij een systeeminnovatie dient er ook rekening te worden gehouden met de context van de gebruiker en de symbolische betekenis van een systeem. Dit levert verschillende implicaties op voor systeeminnovaties. De eerste brengt verschillende literatuurstudies tezamen, namelijk: de evolutie-economie, innovatie studies en - benaderingen en culturele, wetenschappelijke en technologische studies. De tweede implicatie laat zien dat een systeeminnovatie een soort innovatie is die substantiële veranderingen teweegbrengt. Een derde implicatie beschrijft dat systeeminnovaties ontstaan door een multi-actor proces. Doordat er sprake is van een substantiële verandering zullen meerdere actoren binnen en tussen maatschappelijke groepen met elkaar moeten samenwerken om dit te bewerkstelligen. Kortom, dit levert het volgende kenmerkende beeld op voor systeeminnovaties. Allereerst ontwikkelen systeeminnovaties zich op een revolutionaire wijze, waarbij technologische ontwikkelingen zowel de vraag- als de aanbodzijde van een systeem veranderen. Ten tweede zijn er structurele innovaties noodzakelijk om dergelijke veranderingen in systemen teweeg te brengen. Hiervoor dient men, ten derde, een multi-actor proces op te zetten. Als laatste kenmerk wordt gegeven dat het hier gaat om een proces dat zich op de lange termijn ontwikkelt, dit wil zeggen dat een dergelijk proces enkele decennia kan duren (Eizen et.al, 2004:2-6).

### *2.2.2 Wat is een systeeminnovatie?*

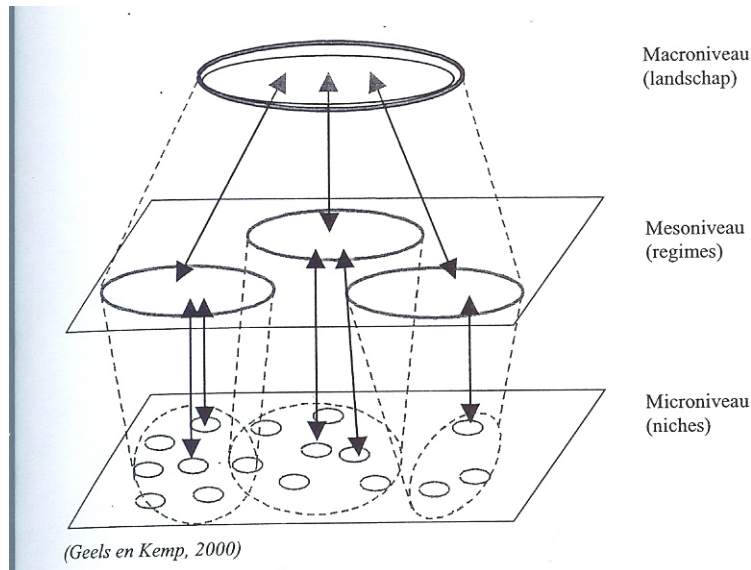
Systeeminnovaties kunnen als volgt worden omschreven: *'systeeminnovaties zijn grootschalige transformaties in de manier waarop maatschappelijke functies (zoals de vervoerssector of de gezondheidszorg) worden ingevuld'* (Geels, 2004: 19). Technologie vormt hierbij een cruciale rol, want de ontwikkeling van een systeeminnovatie van een sociaaltechnologisch systeem naar een ander kan ontstaan als gevolg van technologische substitutie. Technologie vormt daarmee de determinant die het sociaaltechnologisch systeem bepaald. Technologische innovaties en ontwikkelingen leiden tot systeeminnovaties en kunnen daarmee doelgericht worden opgezet. Dit wil zeggen dat niet enkel technologische substituties mogelijke veranderingen veroorzaken, andere elementen, zoals de vraagkant in een systeem, kunnen tevens een innovatie beïnvloeden. Als derde en laatste aspect wordt beschreven dat een radicale innovatie kan leiden tot het ontstaan van nieuwe functionaliteiten binnen maatschappelijke functies (Geels, 2004: 19-20).

### *2.2.3 Hoe ontstaan systeeminnovaties?*

Systeeminnovaties kunnen vanuit technologische substitutie ontstaan, waarbij er onderscheid wordt gemaakt in drie benaderingen van technologische substitutie. Allereerst kan verandering ontstaan vanuit een bepaalde technologische ontwikkeling waarbij men niet per definitie een oude technologie vervangt, maar beide technologieën naast elkaar blijven bestaan. Een andere benadering is de levenscyclusbenadering van technologieën. Deze levenscyclus laat zien dat technologie zich volgens bepaalde fasen ontwikkelt en uiteindelijk ook weer wordt vervangen, welke kan leiden tot een systeeminnovatie. De derde en laatste benadering gaat in op de markt rondom een technologie. Vanuit marktwerking, zoals concurrentie en vraag naar een technologie, kunnen veranderingen en zelfs innovaties ontstaan. Samenvattend kan gezegd worden dat systeeminnovaties ontstaan op basis van technologische ontwikkelingen (Geels, 2004: 20-25).

### *2.2.4 Transitie op grond van systeeminnovaties*

In de vorige paragraaf is uiteengezet wat een systeeminnovatie precies is en wat dit begrip kenmerkt. Een belangrijk kenmerk van een systeeminnovatie is het multi-level perspectief, dit begrip zal hieronder nader worden toegelicht.



Bron: Rotmans, J. (2003) 'Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving' Koninklijke Van Gorcum: Assen

Het multi-level perspectief vormt een raamwerk voor transitie waarbij de verschillende benaderingen op sociaal, technologisch en evolutionair terrein samenkomen. Dit wil zeggen dat systeeminnovaties ontstaan door middel van interactie tussen en binnen sociale groepen en vraagt om een ingrijpende verandering van een systeem. Deze interactie zorgt ervoor dat technologische trajecten niet alleen worden beïnvloed door ontwikkelaars, maar tevens door onder andere beleidsmakers, maatschappelijke groepen en wetenschappers die moeten werken met technologische innovaties. Voordat men komt tot een technologische systeeminnovatie, zal er een 'verandering' moeten optreden in een sociaaltechnologisch landschap welke een bepaalde structuur kent die wordt ondersteund door factoren die slechts langzaam veranderd kunnen worden. Om een sociaaltechnologisch landschap te veranderen, waar waarden en normen diepgeworteld zitten is een behoorlijk proces nodig, welke vaak start vanuit bepaalde experimenten. Technologische innovaties worden meestal gecreëerd in een niche, dit is een ruimte waar men de gelegenheid krijgt om innovaties te creëren en een leerproces op te zetten. Niches ontstaan op kleine schaal en buiten sociale systemen, zodat er experimenten kunnen worden opgezet die niet gelijk teniet worden gedaan in sociale systemen. Echter wanneer dergelijke niches succesvol blijken te zijn, kunnen deze zich via sociale netwerken op sociale systemen gaan richten. Door het opzetten van een niche, kunnen technologieën zich ontwikkelen die in een sociaaltechnologisch regime moeten worden geplaatst. Een schaalniveau hoger, wanneer we spreken van een regime, belanden we in een schaalniveau waarbij er sprake is van meer structuur en stabiliteit. Bepaalde regels, ordemechanismen bepalen het handelen in dit sociale regime. Het niveau daarboven, het sociaaltechnologisch landschap, kent een structuur die zelfs nog moeilijker te doorbreken is en waarop de niche uiteindelijk een systeeminnovatie dient te bewerkstelligen. Via het concept 'nested hierarchy' kan men de verschillende schaalniveaus met elkaar verweven. Stakeholders uit een bepaald systeem kunnen in een sociaal netwerk door middel van een niche een regime trachten te doorbreken. In sociaaltechnologische regimes kent men voortdurende processen die mogelijkheden geven tot kansen in vernieuwingen. Er kan een kans (window of opportunity) ontstaan wanneer er op macroniveau (landschapsniveau) ontwikkelingen zijn die druk zetten op het regime. Andersom kunnen niches ook leiden tot een systeeminnovatie die eindelijk doorbreekt op landschapsniveau. Er kan extern druk worden gelegd op de verschillende schaalniveaus, maar intern kan men ook druk uitoefenen. Om een nieuwe technologie te nestelen in de maatschappij, dient deze vier fasen te doorstaan. De eerste fase is het ontstaan van de nieuwe technologie in een bepaalde context. Een technologische ontwikkeling ontstaat vaak in antwoord op een lokaal probleem in een bepaald regime. Door middel van vernieuwing kan men een probleem oplossen. De tweede fase omvat de betrokkenheid van meerdere actoren bij een technologische ontwikkeling. De nieuwe technologie wordt onder professionals verspreid en zorgt voor gebruik, regels en inbedding van de nieuwe technologie. De derde fase laat zien hoe de technologische ontwikkeling via de niche



doorbreekt in het bestaande regime. De laatste fase, tot slot, laat zien hoe de nieuwe technologie de oude vervangt en daarmee een transformatie in werking heeft gesteld. Dit vraagt om een lange termijn ontwikkeling, waarbij op multi-level de nieuwe technologie uiteindelijk wordt geaccepteerd en toegepast en daarmee een systeeminnovatie heeft bewerkstelligd (Geels, 2004: 32-43).

Niet alleen vanuit een niche of experiment kan een systeeminnovatie of transitieproces worden ingezet, dit kan tevens worden bereikt door het veranderen van een regime. Een sociaaltechnologisch regime bestaat uit: patronen van artefacten, instituties en regels en normen die economische en sociale activiteiten in een maatschappelijke functie in stand houden. Vanuit de literatuur kunnen dus twee contexten worden geschetst die een transitie veroorzaken. De achtergrond van niches is hierboven al aan de orde gekomen, daarom zal nu worden ingegaan op de tweede context met de vraag op welke manier regimes kunnen veranderen en zorgen voor een transitieproces. Zo kunnen beleidsmakers en andere maatschappelijke groepen inzicht krijgen in de manier waarop men sturing kan geven aan de ontwikkeling van nieuwe technologieën. Op dit moment vragen beleidsmakers om innovaties van technologieën die duurzame ontwikkeling tot stand brengen. De hardnekkige milieuproblemen waar beleidsmakers tegenaan lopen vragen om een systeemverandering waarbij gehele technologische regimes moeten worden aangepakt. Deze systeeminnovaties vragen om meer dan alleen niches, ze vragen tevens om transitie management. Vanuit niches kan men experimenten uitvoeren om te leren en een artefact te wijzigen in een sociaaltechnologisch systeem. Echter wanneer het gaat om het wijzigen van een grootschalige technologie, zoals het wijzigen van een sociaaltechnologisch systeem dat bestaat uit economische, sociale, culturele en institutionele structuren en overtuigingen, dan vraagt dit om een verandering van een sociaaltechnologisch regime<sup>3</sup>. Om een dergelijk regime te veranderen dient er op multi-level niveau een verandering teweeg te worden gebracht. Op die manier bekijkt men transitie vanuit technologische ontwikkelingen, maar houdt men rekening met de sociale relaties die uiteindelijk een transitieproces inkleden. Dit betekent dat men op microniveau niches de ruimte moet geven, zodat technologische experimenten kunnen worden uitgevoerd die dienen als leerproces en zorgen voor verdere ontwikkelingen in een transitieproces. Daarnaast zou men op mesoniveau een regime wijziging moeten bewerkstelligen en technologische ontwikkelingen moeten toepassen. Een regime bestaat uit verschillende dimensies: de technologie, de gebruikers en het toepassingsdomein, symbolische achtergrond van een technologie, infrastructuur, industriële structuur, beleid en kennis. Op macroniveau worden de achtergronden van toepassingen bepaald en deze zullen slechts langzaam veranderen (Berkhout et.al, 2004: 48-53).

Actoren kunnen niet unilateraal veranderingen doorvoeren in regimes. Niches kunnen daarom alleen voor doorbraken zorgen in sociale systemen wanneer er sprake is van een bottleneck die men via een experiment of niche kan oplossen, welke past in de ontwikkelingen en daarmee dus afhankelijk zijn. Transitie management zoekt echter een manier om het proces van sociaaltechnologische verandering mogelijk te maken. Dit kan bottom-up gebeuren, vanuit een niche upwards naar een regime of top-down, vanuit een maatschappelijk beweging downwards richting een regime. Daarbij heeft men te maken met sociale, politieke en institutionele bemoeienis, welke andere visies kunnen hebben en die bij elkaar gebracht moeten worden. Wanneer er druk komt van actoren kan men een sociaaltechnologisch regime veranderen. Daarbij dient men rekening te houden met het karakter van een regime. Veranderingen van een regime zullen niet lineair verlopen, maar met kleine en grote stappen voor- of achteruit. Men heeft te maken met vele perspectieven en achtergronden waarbij consensus moet worden gezocht. Als laatste dient men rekening te houden met het multi-dimensionale karakter van veranderingen. Systeeminnovaties komen niet vaak voor, omdat ze te maken hebben met: lock-ins, afhankelijk ontwikkelingen en lock-outs (Berkhout et.al, 2004: 54-64).

---

<sup>3</sup> Het concept sociaaltechnologisch regime bestaat in dit verband uit technologische artefacten en de sociale relaties die deze artefacten mogelijk maken en die zorgen dat technologische ontwikkelingen doorbreken in een systeem (Berkhout et.al, 2004: 49).

### 2.2.5 Typologieën van transitieën

Transities van sociaaltechnologische systemen zijn onderhevig aan twee factoren: mate van coördinatie en de mate van bronafhankelijkheid. De mate van coördinatie bepaalt of de verandering intern in een regime ontstaan of van buitenaf. De afhankelijkheid van bronnen kan intern of extern zijn en bepaald of een transitieproces wel of niet kan worden beïnvloed. Dit levert vier types transitieën op, die hieronder kort zullen worden toegelicht (Berkhout et.al, 2004: 66-70):

- Endogene vernieuwing: de actoren uit een bepaald sociaaltechnologisch regime trachten een manier te vinden om antwoord te geven aan de druk van buitenaf. Er is sprake van een hoge mate van coördinatie, waarbij men de interne bronnen inzet om een verandering te bewerkstelligen die incrementeel verloopt, maar wel antwoord geeft op druk van buitenaf.
- Heroriëntatie op een bepaald traject: sociaaltechnologische regimes laten een heroriëntatie doen omdat een veranderingsproces onvoorspelbaar is. Er is sprake van een lage mate van coördinatie in het veranderingsproces, daarom dient er een evaluatie te worden opgezet om te bekijken waar men de interne bronnen op inzet en welke doelen het veranderingsproces haalt en op welke plaatsen men de doelen moet bijstellen.
- Spontane transformaties: deze transitieën lijken geen mate van controle te hebben en ontstaan spontaan buiten een bestaand regime.
- Nagestreefde transitieën: deze nagestreefde en intentionele transitie worden vaak van buitenaf opgelegd door het ontstaan van verwachtingen en belangen, waarbij bronnen van buitenaf worden ingezet om een verandering mogelijk te maken. Op deze manier wordt een transitie opgelegd aan een sociaaltechnologisch regime.

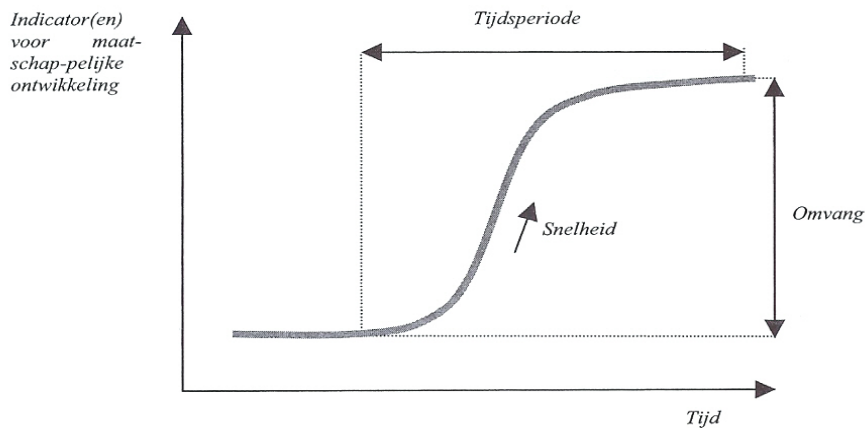
Rotmans stelt dat er binnen Nederland weinig doelgerichte transitieën zijn ontstaan in het verleden. Vanuit de overheid is er wel sprake van een hoge coördinatie en aggregatie, omdat men tracht integraal een oplossing te zoeken voor hardnekkige milieuproblemen. Keerzijde van dit verhaal is wel dat het transitieconcept relatief nieuw is binnen bestuurlijk Nederland (Rotmans, 2005: 18).

### 2.2.6 Transitieproces

Transitieprocessen kunnen aan de hand van drie concepten nader worden verklaard. De drie concepten zullen hieronder nader worden toegelicht en kunnen worden opgevat als bouwstenen voor een transitieproces. Transitieën vergen grootschalige innovaties op verschillende terreinen, zoals het technologische-, het institutionele- en het politiek-bestuurlijke domein en worden gevormd door drie bouwstenen: tijd, schaal en aard van de verandering. Deze drie bouwstenen worden ingekaderd vanuit het concept transitie management. De eerste bouwsteen of pijler tijd ligt verscholen in de dynamiek van een transitie door middel van het multi-fase concept, welke het volgende ordeningskader oplevert. De verschillende fasen in tijd zijn de volgende en kunnen worden weergegeven aan de hand van de afbeelding die op de volgende pagina staat afgebeeld (Rotmans, 2005: 29):

- Voorontwikkelingsfase
- Take-off fase
- Versnellingsfase
- Stabilisatiefase

Figuur 2.4. Drie systeemdimensies van transitie: snelheid, omvang en tijdsperiode



Bron: Rotmans, J. (2003) 'Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving' Koninklijke Van Gorcum: Assen

De verschillende fasen in een transitieproces kunnen als volgt worden toegelicht. In de voorontwikkelingsfase vertrekt men vanuit een dynamisch evenwicht en treedt er voor de buitenwereld geen verandering op, echter onderhouds (vanuit een niche) vindt er wel een verandering plaats. In de take-off fase begint het proces tot structurele veranderingen op gang te komen en in de versnellingsfase ziet men de veranderingen plaatsvinden. De laatste fase, de stabilisatiefase, houdt in dat er sprake is van een nieuw dynamisch evenwicht. Deze ontwikkeling wordt grafisch weergegeven in een S-curve, waarbij sprake lijkt te zijn van een vloeiende lijn. Echter er dient wel beseft te worden dat transitieprocessen grillig verlopen op de korte termijn en de vloeiende lijn van een S-curve, die een transitieproces weergeeft, slechts op de lange termijn zo kan worden weergegeven (Rotmans, 2005:29-31).

Een andere pijler betreft de multi-schaal van transitie, die op macro-, meso- en microniveau tot een dynamisch proces leiden. Men heeft te maken met een ordeningskader op drie verschillende schaalniveaus, welke relaties vormen tussen actoren, structuren en werkwijzen. Op macroniveau spelen landschapsveranderingen een rol zoals globale trends die veranderingen teweeg brengen op nationale of mondiale schaal. Op mesoniveau opereren groepen actoren met elkaar door middel van regels en structuren. Op dit niveau kan er sprake zijn van veel weerstand tegen veranderingen in systemen. Op microniveau ontwikkelen zich niches en experimenten. Dit zijn, zoals eerder al is weergegeven, nieuwe ontwikkelingen en technologieën die kunnen leiden tot veranderingen. In het transitieproces dient men aandacht te besteden aan dit multi-level aspect wil men een succesvolle transitie ontwikkelen (Rotmans, 2005: 31-33).

De laatste pijler betreft de aard van de verandering, welke kunnen worden omschreven in termen van fasen van relatieve opbouw en afbraak welke uiteindelijk tezamen leiden tot een cyclus die een transitie mogelijk maken. Een adaptieve cyclus wil zeggen dat er verschillende fasen zijn in een ontwikkeling van systemen, namelijk: exploitatie, conservering, verstoring en reorganisatie, waarbij men soms snel ontwikkeld en soms langzaam (Rotmans, 2002:15-23).

### 2.2.7 Transitiemanagement

De mechanische benadering zoals hierboven is beschreven, laat zien dat transitie door middel van technologische ontwikkelingen kunnen worden ingezet. Deze kunnen enerzijds worden gecreëerd in niches, welke buiten het systeem ontstaan en later worden geïmplementeerd in het systeem. Anderzijds kunnen substituties voor technologieën worden ontwikkeld door druk van bovenaf, wanneer men vraagt om vervanging van bestaande technologieën in een sociaaltechnologisch landschap. Transitie kunnen in deze benadering worden gezien als een revolutie, waarbij technologische ontwikkelingen het product vormen die een sociaaltechnologisch landschap creëren.

Deze technologische ontwikkelingen kan men ontwerpen en inkaderen binnen een sociaaltechnologisch systeem. Uitgangspunt van deze benadering is dat technologie een sociaal systeem beheerst en controleert. Technologische ontwikkelingen worden hier bewust ontworpen en geven de maakbaarheid van een systeem weer. Via het multi-fasenmodel kan men een transitieproces ontwikkelen. Dit model lijkt op het rationele actor model van Tinbergen (in: Klijn, 1996: 26), waarbij het fasenmodel wordt geïntroduceerd bestaande uit: ontwikkeling, beslissing, implementatie en uitvoering van beleid aan de hand van vooraf vastgestelde doelen. Wanneer er aan de radertjes wordt gedraaid zoals Rotmans (2003) in zijn boek beschrijft, kan een transitieproces in de juiste richting worden beïnvloed en kan een technologische ontwikkeling worden geïmplementeerd in een sociaal systeem. In de mechanische benadering ontstaan transitieprocessen in niches los van de realiteit van de samenleving. Er worden weliswaar meerdere actoren betrokken in een transitieproces, echter deze actoren ontwerpen de technologische ontwikkeling, niet het proces als zodanig. Deze benadering wordt door Edelenbos en Teisman (2004) in de volgende tabel als volgt weergegeven:

<b>Transities als revoluties (ontwerp perspectief) (Edelenbos &amp; Teisman, 2004: 175):</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transitie strategie: er wordt een systeem ontworpen (waar binnen een product moet worden geleverd) die zorgt voor een succesvolle, stabiele eindsituatie.</li> <li>▪ Transitiedoel: werken volgens de gecreëerde structuur.</li> <li>▪ Transitievorm: revolutionair, in korte tijd drastische stappen voorwaarts maken.</li> <li>▪ Transitiemethode: gebaseerd op idee van architectuur, geplande verandering in kaart brengen.</li> <li>▪ Transitie logica: analytisch en rationeel gepland, top-down coördinatie en controle.</li> </ul>

Bron: Edelenbos, J. & Teisman, G. (2004) 'Getting through the 'twilight zone': managing transitions through process-based, horizontal and interactive governance' In: Elzen, B., Geels, F.W. & Green, K. 'System innovation and the transition to sustainability: theory, evidence and policy'. Edward Elgar: UK.

Consequenties voor het handelen van managers kunnen aan de hand van de volgende tabel nader worden ingevuld:

<b>Handelingskader voor een leidinggevende binnen een transitieproces (Teisman, 2005: 110):</b>	
doel	▪ doelgericht handelen, waarbij men een collectief probleem wil oplossen
kern	▪ besluitgericht, waarbij het probleem het meest effectief wordt opgelost
leidend principe	▪ wat is de consequentie van een besluit?
aandachtspunten	▪ het probleem en de oplossingen en effecten worden gezien in het licht van beslisregels
uitgangspunt	▪ de werkelijkheid is kenbaar, beslissers handelen doelgericht en in causaal verband
kwaliteit	▪ ligt verankerd in het besluit

Bron: Teisman, G. (2005) 'Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren van complexiteit' Sdu Uitgeverij: Den Haag.

### 2.3 Organische benadering transitieconcept

De organische benadering van het concept transitie gaat dieper in op de complexiteit en onzekerheid die kenmerkend zijn voor een transitieproces. Men gaat niet uit van de maakbaarheid van de samenleving, waarbij men door middel van een technologische ontwikkeling een transitieproces inzet en een sociaaltechnologisch systeem veranderd. Binnen de organische benadering krijgen interactie, complexiteit van besluitvorming en overheidshandelen een belangrijke plaats in een transitieproces. Transitieprocessen in de organische benadering veronderstellen dat ouderwetse sturingsmechanismen, zoals het rationele actormodel van Tinbergen (Klijn, 1996: 26) niet meer werkt in de huidige complexe samenleving. Wanneer men op transitieprocessen wil sturen zal men moeten sturen vanuit een ander concept transitieprocesmanagement, welke rekening houdt met complexiteit en onzekerheid van de samenleving (Rotmans et al., 2005: 3).

Systeeminnovaties worden beschouwd als co-evolutionaire processen die worden beïnvloed door individuele actoren. Overheidsorganisaties trachten door middel van diverse sturingsmechanismen, waarbij interactie een belangrijke rol speelt, een antwoord te vinden op de dynamiek van een transitieproces. In deze benadering wordt overheidshandelen op een andere wijze ingevuld, een gedachte welke wordt ondersteund door de volgende definitie: 'Een transitie is een dynamische ontwikkeling waarbij een overheidsorganisatie bestaande handelingspatronen wijzigt en een

*procesmatige, horizontale en interactieve overheidsorganisatie wordt, zodat er een structurele maatschappelijke verandering c.q. duurzame ontwikkeling ontstaat* (Edelenbos & Teisman, 2004: 172).

### 2.3.1 Inleiding

De organische benadering van het transitieconcept geeft antwoord op de vraag hoe een overheidsorganisatie om moet gaan met: de toenemende omgevingsdynamiek, de complexere wordende samenleving en de afnemende mate van stuurbaarheid met betrekking tot hardnekkige problemen. Deze hardnekkige problemen vragen om een andere aanpak die door middel van het transitieconcept nadere invulling krijgt. Een transitie kan daarbij worden opgevat als een interactief proces, waarbij het idee van 'ongoing interaction' ervoor zorgt dat meerdere actoren betrokken worden in een proces waarbij diverse probleempercepties en oplossingen leiden tot een gedeelde visie. Vanuit deze gedeelde visie tracht men een proces op te zetten, waarbij actoren sturen op de uitvoering van het meest gewenste resultaat. Dit proces herhaalt zich regelmatig totdat men uiteindelijk op de lange termijn duurzaam beleid heeft ontwikkeld. Men spreekt van de ontwikkeling van een transitie, waarbij niet van tevoren vast staat wat het doel precies is. Actoren zijn doelzoekend in dit proces en sturing van een transitieproces krijgt via het begrip transitie management vastere vormen. Een interactief proces kan worden opgezet tussen de overheid en burgers (1), tussen publieke organisaties, diensten of schalen (2) en in de vorm van publiekprivate samenwerking (3) (Edelenbos & Teisman, 2004: 168-170).

### 2.3.2 Systeeminnovaties

Systeeminnovaties krijgen in de mechanische benadering een technisch uitgangspunt, terwijl in de organische benadering een systeeminnovatie wordt ontwikkeld vanuit ideeën van co-evolutietheorieën. Handelen van actoren ontstaat op basis van regels en percepties die er omtrent bepaalde situaties bestaan en zorgen voor stabiliteit en coördinatie. Veranderingen ontstaan via 'bounded rationality'<sup>4</sup> gebaseerd op routines en door middel van kleine stappen. Dit leidt tot padafhankelijke ontwikkelingen en innovatie op basis van incrementele ontwikkelingen. Lange termijn ontwikkelingen vormen een aparte stroming binnen de co-evolutietheorie rond systeeminnovaties. De lange termijn visie behelst veranderingen op een gehele maatschappelijke schaal, waarbij innovaties zich ontwikkelen vanuit een sociaal-institutioneel frame. Het omhelst een grootschalige transformatie waarvoor interactie tussen subsystemen binnen de samenleving nodig is. Men ziet innovaties als kleine stappen van menselijk handelen. Dit vraagt om samenwerking en het organiseren van interactie die duurzame processen ontwikkelen (Geels, 2004: 26-30).

Samengevat kan worden gezegd dat systeeminnovaties aan de hand van de volgende factoren kunnen worden omschreven (De Bruijn et.al, 2004: 3):

- het zijn veelomvattende innovaties, die:
- zich op de lange termijn ontwikkelen,
- meerdere actoren betrekken in een proces en
- een verandering veroorzaken in het perspectief en het culturele denken van de stakeholders.

Een systeeminnovatie kent de volgende bedreigingen (Bruijn et.al, 2004: 4-5):

- gebrek aan kennis zorgt ervoor dat een systeeminnovatie niet slaagt,
- er wordt geen consensus bereikt waardoor het proces gevaar loopt en een systeeminnovatie niet slaagt en
- er kan sprake van zijn van waardeconflicten tussen de betrokken partijen.

### 2.3.3 Transitieproces

Een transitie in een organisatie kan vereenvoudigd worden weergegeven als een periode waarbij men zich bevindt in een 'twilight zone' waarbij oude institutionele verhoudingen en identiteiten zich moeten

---

<sup>4</sup> Bounded rationality wordt wel omschreven als beperkt rationeel handelen. Doordat mensen handelen vanuit limieten, verloopt besluitvorming in een proces van incrementele stappen, ook wel muddling through genoemd (Simon, 1972).

wijzigen naar nieuwe verhoudingen en identiteiten. De nieuwe identiteit neemt de ander over en de oude zal zich hier in eerste instantie tegen verzetten. Deze institutionele verandering zal niet zonder slag of stoot plaatsvinden en tussentijds bevindt men zich in een tussenfase, de 'twilight zone'. Om te kunnen omgaan met transitie zullen overheden het handelingspatroon moeten wijzigen van een top-down, hiërarchische managementvorm naar een managementmethode die procesmatig, horizontaal en interactief is. Een transitie kan worden gezien als een verandering in het handelingspatroon van een overheidsorganisatie. Daarbij dient vooral het dynamische aspect te worden weergegeven. Een transitie krijgt in deze benadering ook een psychologisch aspect, omdat men aandacht schenkt aan het feit dat mensen moeten leren omgaan met een nieuwe situatie. Het is een verandering die bestaande structuren of systemen naar een nieuwe structuur of systeem brengt (Edelenbos & Teisman, 2004: 171-172).

Transities kunnen vanuit een overheidsorganisatie als co-evolutionair worden omschreven. In dit co-evolutionaire proces ontwikkelt een transitie zich niet alleen tussen eenheden in de organisatie, maar ook in interactie met actoren die zich rond de organisatie bewegen. Het begrip co-evolutie houdt daarmee in dat de omgeving van een organisatie een transitieproces beïnvloedt en een organisatie daar rekening mee dient te houden. Transitie ontwikkelen zich over een langer tijdsbestek, bestaande structuren en instituties geven stabiliteit en het duurt een tijd voordat er nieuwe structuren en instituties worden ontwikkeld en deze ook daadwerkelijk oude systemen vervangen. Verandering vindt plaats onder twee basisassumpties, namelijk: verandering vindt plaats in kleine stappen, in zogeheten 'momentum' en er is een duidelijk verschil tussen de startfase en het eindpunt van een verandering. Transitie vragen om een omslag binnen een organisatie, waarbij de strategie, structuur en het systeem van een organisatie moeten veranderen wil een transitie kunnen slagen. Voor een dergelijke drastische verandering dient men daarom kleine stappen te nemen en het proces evolutionair in te richten (Edelenbos & Teisman, 2004: 172-175):

**Transities als evolutie (ontwikkel perspectief) (Edelenbos & Teisman, 2005: 175):**

- Transitie strategie: men streeft ontwikkeling na, welke actie nastreeft en het proces in de gaten houdt.
- Transitiedoel: informele circuit zoals menselijk handelen en proces in de gaten houden.
- Transitievorm: evolutionair, incrementeel veranderen.
- Transitiemethode: men gaat uit van groei, zoals men een tuin zou ontwerpen. Er is tijd nodig, om effecten te zien, te leren en een beweging op gang te brengen.
- Transitie logica: verandering via stakeholders in een proces.

Bron: Edelenbos, J. & Teisman, G. (2004) 'Getting through the 'twilight zone': managing transitions through process-based, horizontal and interactive governance' In: Elzen, B., Geels, F.W. & Green, K. 'System innovation and the transition to sustainability: theory, evidence and policy'. Edward Elgar: UK.

Deze benadering laat zien dat een transitieproces door middel van interactie wordt ontwikkeld, waarbij verschillende actoren betrokken worden die bepaalde visies hebben in een transitieproces. Systemen zijn in deze benadering complex en dynamisch en kunnen alleen co-evolutionair, in samenwerking worden veranderd. Op managementniveau dienen publieke organisaties een transitie door middel van interactie op te zetten om gezamenlijk een transitieproces te ontwikkelen, waarbij een proces wordt ingezet waar men doelzoekend duurzaam beleid ontwikkeld (Edelenbos & Teisman, 2004: 176-177).

#### 2.3.4 Transitie en leerprocessen

Transities en systeeminnovaties kenmerken zich door hun complexiteit. Vanuit de wetenschap kan daarom worden geconcludeerd dat dit concept vraagt om een multi-, inter- en transdisciplinaire benadering. Er dient een cohesie te ontstaan tussen de wetenschap en praktijk, die erop gericht is multidisciplinaire kennis en ervaring te delen. Op die manier kan men vanuit samenwerking tussen diverse disciplines komen tot een integratie van kennis en ervaring en gezamenlijk tot een oplossing komen. Om kennis te delen zullen actoren elkaar in de diverse transitiearena's onder ogen moeten komen en kennis en ervaring moeten delen. Een transitie vraagt daarbij ook om de uitwisseling van wetenschappelijke- en praktijkkennis die een gezamenlijke kennisagenda oplevert. Men spreekt wel van een proces van sociaal leren, waarbij actoren door middel van interactie met anderen tot een oplossing van een hardnekkig probleem kunnen komen. Er is sprake van een proces van 'reframing',

wat in dit verband wil zeggen dat de betrokkenen op een andere manier tegen een hardnekkig probleem aan leren kijken zodat men een andere oplossing aan kan dragen. De aard, structuur en aansturing van een systeem veranderen en dit kan men doen op basis van voortschrijdend inzicht en ervaringskennis. Dit omvat drie aspecten, namelijk: al-lerende-doen, al-doende-leren en leren-leren (Rotmans, 2005: 21-22).

Transities kunnen, zoals al eerder ter sprake is gekomen, vanuit experimenten ontstaan waarbij er vanuit collectief initiatief nieuwe technologieën worden geaccepteerd en geïmplementeerd. Hier gaat echter een leerproces aan vooraf. Er ontstaat een sociaal leerproces wanneer betrokken stakeholders evaluaties uitvoeren op de experimenten en niches. Het evolutieproces bekijkt de resultaten van het experiment, laat zien wat de betrokken actoren voor inbreng hebben gehad in het proces, leert van het proces en zorgt voor nieuwe applicaties (Brown et.al, 2004: 192-195).

Het leerproces dat men ondergaat is drievoudig, welke als volgt worden omschreven:

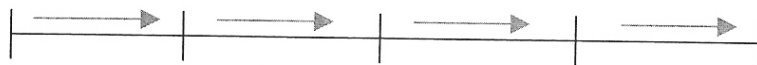
- er is een verandering in de manier waarop men tegen problemen en oplossingen aan dient te kijken,
- er is een andere benadering in de manier waarop men deze problemen op wil lossen,
- er is een andere relatie ontstaan tussen de betrokken stakeholders.

Dit leidt tot een leerproces op organisatieniveau, op beleidsgeoriënteerd niveau en op technologisch innovatief niveau. Op organisatieniveau leert men anders tegen problemen in relatie tot de organisatie aan te kijken, omdat men bijvoorbeeld moet samenwerken met andere actoren. Daarnaast krijgt men een andere rol toebedeeld in het transitieproces, waarbij men een nieuwe strategische betekenis toe moet voegen aan het proces en nieuwe mogelijkheden moet ontdekken voor de eigen organisatie aangaande het probleem (Brown et.al, 2004: 197-198).

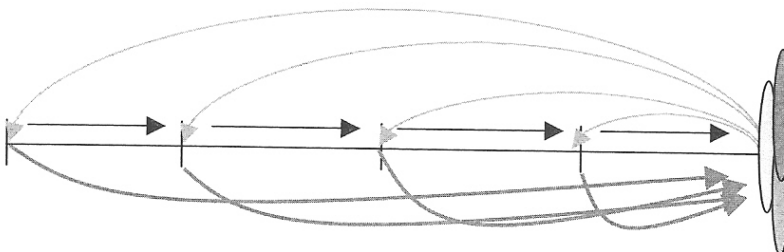
Wanneer men een leermoment wil opstarten rond een innovatie dient men de volgende vragen te stellen: wat zijn de gewenste karakteristieken van een innovatie (1), welke actoren moeten meewerken om deze innovatie op te starten (2) en wat betekent dit voor de belanghebbende actoren en hoe kunnen zij meehelpen in dit ontwikkelingsproces (3) (Kivisaari et.al, 2004: 227)?

Het sociale leerproces kan ingekaderd worden vanuit het concept transitie management, een concept dat in de volgende paragraaf besproken zal worden. Dit concept vraagt om een leerproces, waarbij men een doel vaststelt en hiernaar handelt. Tussendoor vinden er monitoren en evaluaties plaats die bepalen of de resultaten tussentijds worden gehaald en of het doel juist is gekozen. Dit proces wordt weergegeven in de volgende figuur (Rotmans, 2004: 14-15).

*Figuur 6.3 Huidig beleid versus transitie management*



*Huidig beleid: stroomgericht en stapsgewijs*



*Transitiemanagement: visievorming, backcasting en weer vooruit*

Bron: Rotmans, J. (2003) 'Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving' Koninklijke Van Gorcum: Assen

### 2.3.5 Transitie management

Transitiemanagement vraagt om opheldering van twee zaken, namelijk: het doel van een transitie en de managementmethode. Het doel van een transitie is duurzame ontwikkeling wat alleen bereikt kan worden door doelen te verweven met elkaar. Daarnaast dient de managementmethode gereconstrueerd te worden (Edelenbos & Teisman, 2004: 170-171).

Transitiemanagement is een multi-actorproces waarbij er vanuit de maatschappelijke vijfhoek<sup>5</sup> op meerdere niveaus wordt geparticipeerd in diverse netwerken. Doordat participatie op verschillende niveaus plaatsvindt, ontstaat er een multi-levelnetwerk. Op het eerste niveau, het strategisch niveau, zal er een pluralistische benadering gelden die de diversiteit aan belangen en waarden als uitgangspunt neemt voor het formuleren van gezamenlijke doelen. Het tweede niveau, het tactische niveau, faciliteert transitiemanagement door middel van netwerksturing en zelfsturing. Op operationeel niveau, het derde niveau, maakt transitiemanagement gebruik van bestaande managementtechnieken zoals projectmanagement (Rotmans et.al, 2005: 12-14).

Om sturing te geven aan een transitie is het noodzakelijk om rekening te houden met de volgende uitgangspunten (Rotmans et.al, 2005: 14):

- Maatschappelijke veranderingen verlopen grillig en kan verrassingen en discontinuïteit omvatten.
- Complexiteit en onzekerheid vormen de aangrijpingspunten voor het sturen van maatschappelijke veranderingen.
- Maatschappelijke veranderingen kunnen worden gestuurd door middel van een proces van zoeken, leren en experimenteren.
- Actoren sturen vanuit het besef dat er zowel mogelijkheden als beperkingen en begrenzings zijn.
- De samenleving is niet maakbaar, maar wel gedeeltelijk en gedeeld maakbaar.
- Coördinatie en beïnvloeding is het hoogst haalbare bij maatschappelijke veranderingsprocessen. Totale controle en beheersing zal men niet bereiken.

Transitiemanagement vertrekt vanuit complexiteit en onzekerheid, zodat men rekening houdt met de beperkte en begrensde mate van sturing in de maatschappelijke dynamiek. Wanneer hier rekening mee wordt gehouden kan men komen tot de volgende vuistregels voor sturing in een transitie (Rotmans et.al, 2005: 14-15):

- Er dienen meerdere sectoren/ beleidsdomeinen (multi-domein) mee te werken om integraal een transitieproces in te zetten.
- De multi-actor benadering zorgt ervoor dat meerdere actoren worden betrokken in het proces.
- Een transitieproces vraagt om coördinatie op multi-levelniveau, waarbij actoren op micro-, meso- en macroniveau meewerken om een transitieproces in te kaderen.
- Het korte termijn handelingskader wordt bepaald door het lange termijn afwegingskader. Leermomenten, waar double-loop learning<sup>6</sup> een rol speelt, kunnen een afwegingskader voor de lange termijn vormen.
- Leerprocessen en experimenten vragen om sturing.
- Transitieprocessen vragen om het openhouden van opties en mogelijkheden binnen de afgebakende paden.

Deze vuistregels voor sturing in transitieprocessen levert een abstract beeld op, welke vertaald moeten worden in een hanteerbaar en praktisch sturingsraamwerk. Dit kan men bereiken door transitiemanagement als een cyclusproces op te bouwen, waarin diverse ontwikkelingsrondes plaatsvinden. Het beïnvloeden van een transitie kan plaatsvinden in de diverse transitiearena's. Transitiearena's zijn experimenteerterruimtes waarin de betrokken actoren via een leerproces nieuwe kennis en

---

<sup>5</sup> Maatschappelijke vijfhoek zijn: overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven, kennisinstellingen en intermediaire organisaties (Rotmans, 2005: 12).

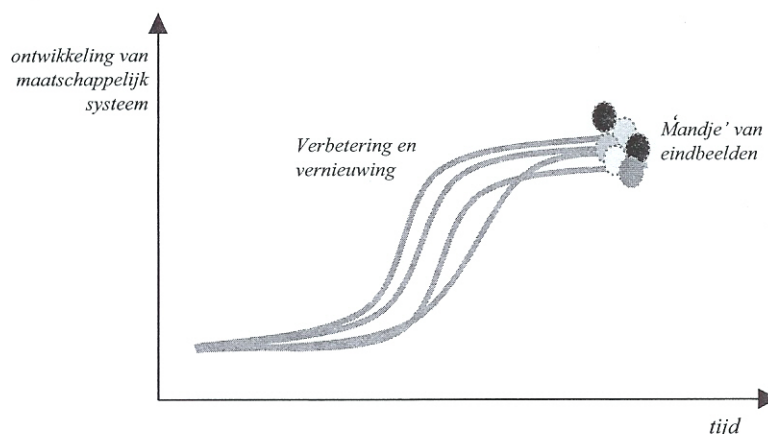
<sup>6</sup> Double loop learning betreft het volgende. Men stelt een doel vast en handelt hiernaar. Vervolgens evalueert men niet alleen de resultaten, maar bekijkt men of ook de doelen wel juist gekozen ( In: Huber Andreas und Beate Kuhnt (1995. "A Systemic Approach to Application Design". Technical Report. Universität Zürich).



perspectieven creëren die op de toekomst geënt zijn. Door meerdere actoren te betrekken kan men via een vorm van netwerksturing en zelfsturing het proces en de verschillende fasen van een transitieproces trachten te beïnvloeden. De cyclus van transitie management bestaat uit het opzetten en inrichten van de transitiearena, probleemstructurering en het vormen van een visie. Vervolgens zoekt men coalities, ontwikkelt men een transitieagenda en zet transitiepaden op. De derde stap in de cyclus is het opzetten en uitvoeren van experimenten en het mobiliseren van transitienetwerken. Voordat de cyclus opnieuw begint dient men een monitor te houden, de afgelopen fase te evalueren en te leren van de experimenten die men heeft gedaan. Vervolgens begint men weer met het vaststellen van een agenda, visie en coalitie vormen (Rotmans et. al, 2005: 15).

Omdat transities op meerdere niveaus plaatsvinden in een lang tijdsbestek kunnen er drie niveaus worden onderscheiden in een transitieproces: een strategisch, tactisch en operationeel niveau. Op strategisch niveau wordt de transitiearena nader bekeken, waarbij meerdere actoren vernieuwing nastreven of een probleem willen oplossen in een netwerk. Hiervoor zullen verschillende probleempercepties moeten leiden tot één perceptie en definitie van een probleem zodat men een lange termijn oplossing kan ontwikkelen. Op strategisch niveau vraagt dit om een aantal vernieuwers die op persoonlijke titel een ontwikkelingsproces ingaan. Deze actoren moeten op een hoog abstractieniveau kunnen denken, in staat zijn helder te communiceren over abstracte begrippen en uiteindelijk een interactie proces in gang weten te zetten. Vervolgens zullen er, op basis van interactie, discussies ontstaan omtrent duurzaamheidsvisies waarbij gedeelde uitgangspunten en principes worden ontwikkeld door de betrokken actoren. De koplopers creëren hiermee een sturingsruimte waarbinnen de transitieactiviteiten kunnen plaatsvinden in de komende jaren. Het tweede niveau gaat in op het tactische aspect van transities, namelijk: de transitieagenda. De visie en bijbehorende toekomstbeelden die op strategisch niveau zijn ingebed dienen in verschillende netwerken te worden opgenomen in transitiepaden. Een transitiepad is daarmee de weg die actoren gezamenlijk moeten volgen wil men komen tot een bepaald toekomstbeeld. Het laatste niveau, het operationele niveau, laat de praktische implementatie van een transitie zien. Hierbij gaat het om de experimenten die worden uitgezet en het denk- en handelingskader dat moet veranderen wil men komen tot duurzame ontwikkeling. Op die manier kan men uiteindelijk op zowel proces- als inhoudelijk niveau een transitie opzetten. Transitie management kent op die manier dus transitiedoelen, procesdoelen en leerdoelen die men na moet streven in de ontwikkeling van een transitie. Een transitieproces levert uiteindelijk een bepaald eindbeeld op, die men via diverse transitiepaden kan bereiken zoals de afbeelding hieronder weergeeft (Rotmans et.al, 2005: 15-18).

Figuur 3.2 Bij één transitiepad hoort een "mandje van eindbeelden"



Bron: Rotmans, J. (2003) 'Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving' Koninklijke Van Gorcum: Assen

Samenvattend kan transitie management als volgt worden opgevat (Rotmans et.al, 2005:19):

Niveau	Doelen transitie management	Acties transitie management	Instrumenten	Actor-competenties
Strategisch	-anticiperen  -coördinatie  -oriëntatie op de toekomst	-probleem perceptie en structurering bekijken  -agenda ontwikkeling uitwisselen  -visievorming	-integrale analyse van systeem  -arena en agenda van de transitie  -ontwikkeling scenario's en eindbeelden	-systeemdenken  -kunnen communiceren en strategisch denken -creativiteit
Tactisch	-variatie -selectie    -netwerken	-stimulering -analyseren en onderhandelen    -coalities vormen en institutioneel inbedden van netwerken	-transitiepaden -monitoren, evalueren en opzetten van innovatienetwerken -innovatienetwerken en arena's creëren	-co-productie -analytisch vermogen gebruiken  -communiceren en consensus creëren
Operationeel	-innovatie ontwikkelen/ transitieproces opzetten	-experimenteren en innoveren	-opzetten van proeftuinen, experimenten en ruimte creëren	-projecten leiden, communiceren en leren van experimenten

Bron: Rotmans, J., Loorbach, D. & Van der Brugge, R. (2005) 'Transitiemanagement en duurzame ontwikkeling: co-evolutionaire sturing in het licht van complexiteit' In: Beleidswetenschap, 2005, nr. 2, p.19.

### 2.3.6 Institutionele context voor transitieprocessen

Het horizontale, procesmatige interactie sturingsparadigma vraagt om betrokkenheid van stakeholders in een transitieproces vanaf een vroeg stadium. Via een gezamenlijk ontwikkelproces kan men bepalen hoe duurzame ontwikkeling wordt bereikt in de praktijk. Transitie managers zullen daarom aandacht moeten besteden aan het ontwerp en het managen van processen waarbij diverse stakeholders worden betrokken, zodat interactie leidt tot resultaat en niet eindigt op een doodlopend spoor. Het inrichten van een dergelijk interactief proces kan worden samengevat vanuit het begrip 'governance', welke de volgende drie elementen kent (Edelenbos en Teisman, 2004: 178):

- Allereerst dient men debat en overleg te faciliteren tussen stakeholders,
- vervolgens dient men verbindingen te creëren tussen stakeholders
- en als laatste zal een transitie manager de korte termijn processen moeten verenigen met de lange termijn processen en neergelegde visies.

Door interacties tussen actoren zullen ambities, visies en verwachtingen uiteen worden gezet. De manager zal daarbij moeten zorgen dat er binnen deze interacties legitimiteit voor handelen ontstaat. Dergelijke netwerken zullen actoren en interacties met elkaar moeten verbinden zodat er een werkbare oplossing komt voor een probleem. Interactie zou daarbij gebaseerd moeten zijn op procesmanagement. Toch blijkt het lastig om dergelijke principes van een procesmatige, interactieve overheidsmanager in de bestaande institutionele verhoudingen te implementeren en systeeminnovaties te bereiken. Dit kan worden veroorzaakt door de volgende drie institutionele barrières:

- Er mist een verband tussen interactieve processen en formele besluitvormingsprocedures.
- Departementale structuren bij publieke organisaties kunnen belemmerend werken voor interactieve besluitvorming.
- Voor publieke actoren is het lastig om verantwoordelijkheid te delen met andere overheden, maatschappelijke organisaties en private partijen (Edelenbos & Teisman, 2004: 177-179).

Deze drie elementen zullen kort worden toegelicht. Allereerst kan er weinig verband bestaan tussen een interactief proces en de bestaande institutionele structuur met formele besluitvormingsprocedures en -regels. Wanneer een overheid besluitvorming laat gelden vanuit interactieve besluitvorming, betreft het hier vaak een informeel proces. Interactieve processen blijken vaak moeilijk te consolideren juist doordat er sprake is van een informeel proces. Ideeën die ontstaan vanuit interactieve processen kunnen vaak moeizaam geïmplementeerd worden in besluitvormingsystemen. Transitie management

vraagt om aandacht voor dit gat in de besluitvorming. Ten tweede wordt gekeken naar de organisatie van publieke overheden. Deze organisaties zijn vaak opgesplitst in verschillende departementen die relatief autonoom functioneren. Uitwisseling van informatie, ervaring en samenwerking vindt onvoldoende plaats. Interactieve processen vragen om integratie van (beleids)aspecten, zoals binnen de verschillende departementen van een overheidsorganisatie. Momenteel ervaren verschillende overheidsorganisaties interne organisationele problemen, omdat men niet buiten de grenzen van de eigen organisatieonderdelen kan treden. Er zal meer aandacht moeten komen voor horizontale samenwerking binnen publieke organisaties, wil men gehoor kunnen geven aan de roep om een integrale, interactieve overheid. Als laatste belemmering wordt gekeken naar het delen van verantwoordelijk bij interactieve processen en besluitvorming. Men dient de structuur van verantwoordelijkheid meer naar buiten te laten treden in plaats van alleen naar boven, zoals nu gebruikelijk is bij publieke organisaties. Er zal een wederzijds verantwoordelijkheidsgevoel moeten ontstaan bij de betrokken actoren die boven het organisatieniveau uitstijgt en tegemoet komt aan een netwerkoriëntatie (Edelenbos & Teisman, 2004: 179-183).

### *2.3.7 Aandacht voor sturingsprocessen*

Inmiddels kunnen we aannemen dat het concept transities een grote mate van complexiteit en onzekerheid oproept, die onder andere wordt beïnvloed door de betrokkenheid van meerdere actoren in een dergelijk veranderingsproces. Binnen overheidsorganisatie rijst echter de vraag op welke manier het handelingspatroon moet worden aangepast om te komen tot een transitie. In deze paragraaf zal daarom aandacht zijn voor de verschillende sturingsmethoden die in de loop der jaren zijn ontwikkeld en welke kunnen worden toegepast in een transitieproces. Hier zal worden ingegaan op de verschillende sturingsmechanismen die zijn ontwikkeld om overheidshandelen te optimaliseren.

#### *2.3.7.1 Complexiteitstheorieën*

Complexiteitstheorieën zijn ontstaan door de vertaling van systeemtheorieën binnen de natuurwetenschappen. Complexiteitstheorieën zien complexe systeemontwikkelingen voortvloeien uit interactiepatronen in plaats van uit doelgerichte handelingen van een subject. Ten eerste kan men complexe systemen zien als ingewikkelde verschijningen van eenvoudige systemen. Door ordening aan te brengen kan men de complexe systemen doorgronden en reduceren. Deze zienswijze ziet vooral het gebrek aan orde als oorzaak voor het ontstaan van complexe systemen. Ten tweede kunnen complexe systemen worden gezien als organismen die grillig zijn en zich toevallig ontwikkelen. Complexe systemen zijn daarbij meer dan de som der delen en sturend optreden van een enkele actor is niet relevant. Een ondersteunend begrip bij deze benadering is interconnectiviteit. Dit houdt in dat interacties op verschillende niveaus elkaar beïnvloeden. Systemen ontwikkelen zich door omstandigheden, interactie en zelfsturing van actoren. Dit zorgt voor een co-evolutie, waarbij complexe systemen kunnen worden gezien als een organisme dat groeit en veroudert en verandert (Teisman, 2005: 23-28).

Complexe systemen zijn ingewikkeld en samengesteld en bestaan uit een combinatie van orde en chaos. Individuele actoren hebben vaak wel oog voor projecten of beleidslijnen (orde), maar niet voor het gehele systeem dat grillig verloopt (chaos). Dit levert het beeld op van ingewikkelde en samengestelde systemen die voortkomen uit combinaties van stabiele causaliteit en toevallige interrelaties. Systemen ontwikkelen zich als gevolg van acties, interventies en interacties van actoren (Teisman, 2005: 36-40).

Het handelen of beïnvloeden van leidinggevend in complexe systemen is denken en handelen vanuit deelsystemen en samengestelde processen. Men zal op basis van betrokkenheid in meerdere processen afwegingen maken, een positie kiezen en interactie nastreven met betrokken actoren. Men is op zoek naar verbindingen, tracht ontwikkelingsgericht te werken waarbij systematisch wordt getracht een probleem collectief op te lossen. Samengestelde processen zijn meervoudig en grillig omdat er meerdere deelprocessen een rol spelen die resulteren in een samengesteld proces. Deze processen kan men wel trachten vorm te geven via de objecten van het management. Deze zullen hieronder worden toegelicht (Teisman, 2005: 108-111).

### 2.3.7.2 Lijn- en projectmanagement

Het eerste onderscheidende type dat object kan zijn van het management in een organisatie is orde scheppen in organisaties en de bijbehorende regels en procedures in deze organisaties. Via deze weg brengt men lijn in de organisatie om risico's te vermijden. Hierbij kunnen twee subvarianten worden gekozen. De eerste subvariant gaat dieper in op het lijnmanagement en het functioneren van organisatieafdelingen en de taken die een afdeling dient te vervullen. Bij deze variant tracht men orde te scheppen door middel van salarisschalen, organogrammen en andere ordescheppende middelen. Het lijnmanagement wordt opgezet om handelingen binnen een afgebakend gebied te houden, waarbij de organisatie 'de lijn' wordt genoemd. Managers besteden in deze variant veel aandacht aan de taakverdeling tussen onderdelen van het openbaar bestuur en de taak die individuen behoren uit te oefenen. Er is sprake van een geordende productielijn, waaraan individuen een belangrijke bijdrage leveren (Teisman, 2005: 116).

De tweede subvariant betreft projectmanagement, waarbij er getracht wordt inhoudelijke opdrachten uit de bestuurlijke top van lijnorganisatie te realiseren. De vraagstukken waar de overheid de laatste jaren mee te maken heeft gekregen zijn complexer en dynamischer. Om organisaties beter te laten functioneren heeft men taken gedelegeerd en gemandateerd wat de hiërarchische relatie veranderde. Specifieke taken worden weggezet in projectmanagement, waarbij men zich in dienst stelt van een bepaald project. Een project onderscheidt zich van de lijnorganisatie doordat men te maken heeft met een begrensde tijdshorizon. Projectleiders en projectteams starten met een inhoudelijke opdracht die van tevoren wordt vastgesteld. Projectmanagement wordt ingezet wanneer men een doel wil bereiken dat vanuit lijnmanagement niet geslaagd is. Kritiek op deze benadering betreft vooral het feit dat er weinig rekening wordt gehouden met de omgeving en ontwikkelingen van een project. Programmanagement houdt daarentegen wel rekening met de omgeving en zoekt samenhang en synergie. Op die manier voldoet deze variant meer aan de complexiteit van de huidige maatschappij (Teisman, 2005: 117-119). Het project vormt een eenheid van handelen, heeft een aparte projectverantwoordelijke en tracht op deze wijze de orde in een organisatie te garanderen (Teisman, 2005: 113-114).

### 2.3.7.3 Keten- en netwerkmanagement

Het tweede onderscheidende type spreekt van ketens, netwerken en processen die ervoor kunnen zorgen dat er in een situatie van 'chaos' kan worden gehandeld. Dit type richt zich meer op het aanbrengen van verbindingen om zo tot samenhang te komen in grotere gehelen. Er is aandacht voor de objecten van wanorde en men tracht beheerst en adaptief te handelen. Beheerst handelen is het vermogen om effectief te interveniëren in bestaande ontwikkelingen zoals dit gebeurt in ketens, netwerken en processen. Keten- en netwerkmanagers geven leiding aan een grensoverschrijdende organisatie waar geen opgelegde orde heerst. Ketens en netwerken staan in relatie tot elkaar door middel van concurrentie enerzijds en samenwerking anderzijds. In niet alle gevallen kan een manager een vraagstuk alleen vanuit de eigen organisatie beheersen en aanpakken. Soms stelt de omgeving eisen die ervoor zorgen dat er schaalvergroting plaats dient te vinden. De toegenomen complexiteit van de maatschappij zorgt ervoor dat publieke organisaties te maken krijgen met schaalvergroting. Via ketens en ketenmanagement kan men activiteiten samensmeden of scheiden en op die manier een antwoord zoeken op complexiteits-vraagstukken. Ketenmanagers dienen op zoek te gaan naar ongedachte combinaties, te integreren met de omgeving en een positie in de keten te zoeken. Binnen de publieke sector is ketenmanagement een manier om situaties van chaos te ordenen. Daarbij heeft men vooral een ontwikkelingsrol op zich genomen om op die manier een ontwikkeling binnen een productieketen in gang te zetten, actoren te activeren, visies te ontwikkelen en dergelijke. Een andere subvariant wordt gevormd door het verschijnsel netwerkmanagement. Een netwerk bestaat uit *'min of meer duurzame patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rond beleidsproblemen en/of clusters van middelen die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van spelen'* (Klijn, 1996: 51). Object van management zijn interdependenties, interacties en relaties. Managers zijn op zoek naar synergie en samenhang die tussen actoren kan ontstaan en moeten percepties met elkaar verbinden en arrangementen creëren tussen actoren (Teisman, 2005: 119-125).

Netwerkmanagement kan voor de manager een cognitief leereffect opleveren, waarbij de manager meer kennis en inzicht krijgt in de aard, de oorzaken en de effecten van het probleem, eventuele oplossingen en gevolgen. Er kan cognitief geleerd worden door gezamenlijke beeldvorming en door doelvlechting (Klijn et al, 2004).

#### 2.3.7.4 *Procesmanagement en interactieve besluitvorming*

Subtype twee betreft het managen van processen en gaat dieper in op het interactieve aspect in complexe systemen. Procesmanagers trachten via interactie, kennisontwikkeling en kwaliteitsontwikkeling orde te scheppen (Teisman, 2005: 115-116).

Processen kunnen worden gezien als samenhangende activiteiten (ontwikkelingsprocessen) waarbij interactie centraal staat. Binnen de overheid spreekt men van procesmanagement in termen van interactieve beleidsvorming, publiekprivate samenwerking en interbestuurlijke samenwerking. Door een toegenomen complexiteit zullen managers verbindingen moeten maken tussen inhoud, actoren, stelsels en gebeurtenissen. Door middel van interactie kan men orde scheppen en komen tot een procesontwerp en een inhoudelijk doel. Managers die complexiteitsaanvaardend handelen zoeken verbindingen, doorbreken grenzen, zoeken gemeenschappelijk naar kennis, representeren de eigen belangen en de gemeenschappelijke belangen en organiseren zichzelf in netwerken, ketens en processen (Teisman, 2005: 125-136).

Interactieve besluitvorming is een vorm van procesmanagement, welke in ruimtelijke complexe beleidsvraagstukken zijn effectiviteit heeft aangetoond. Er kunnen verschillende motieven worden genoemd waarom interactieve besluitvorming aantrekkelijk is voor diverse overheidsinstanties, deze zullen hieronder kort worden toegelicht. Allereerst kan interactieve besluitvorming het draagvlak voor beleid of beslissingen vergroten. De achterliggende gedachte hiervan is dat de uitvoering van een project lastig wordt, wanneer voorgenomen beleid niet wordt gedragen door de omringende actoren. Door tijdens het ontwikkelingsproces actoren te betrekken, opvattingen en posities te leren kennen, kan men gezamenlijk tot een keuze komen voor een bepaald vraagstuk. Op die manier kunnen bezwaar- en beroepsprocedures worden gereduceerd. Een tweede motief is het streven naar integraliteit in beleid waarbij er een wisselwerking ontstaat tussen de diverse overheden en andere actoren. Ten derde kan het vergroten van het probleemoplossend vermogen een motief zijn om te komen tot interactieve beleidsvorming. Interactieve beleidsvorming kan leiden tot meer kennis, deskundigheid en creativiteit om een beleidsvraagstuk aan te pakken. Als laatste argument kan worden genoemd dat men de kwaliteit van het beleid kan verhogen. Wanneer er meer kennis, deskundigheid en creativiteit aanwezig is in een ontwikkelingsproces, kan men ook de kwaliteit van beleid vergroten. Dit motief hangt dus samen met het derde motief tot interactieve besluitvorming. Interactieve beleidsvorming kan ontstaan door diverse overheidsinstellingen bij een proces te betrekken, evenals burgers of bijvoorbeeld private organisaties. Op die manier krijgt men een veelheid aan actoren en kan er een interactief proces worden gestart (Teisman et.al, 2001: 34-38).

#### 2.3.7.5 *Governance*

Vrijwel elke overheid heeft in de loop der jaren netwerken en samenwerkingsverbanden opgezet om betere dienstverlening te bieden of complexe vraagstukken zoals ruimtelijke orderingsvraagstukken op te lossen. Deze ontwikkeling wordt gelinkt aan het ontstaan van de netwerksamenleving, waarbij interdependentie (afhankelijkheid) en horizontale relaties zorgt voor een toename in de complexiteit in relaties en interacties tussen publieke- en private belangen. Dit vraagt om nieuwe vormen van sturing, waarvan governance er één is. Het concept governancenetwerken legt het accent op de complexiteit van besluitvorming en vraagt om een besluitvormingsproces waarbij meerdere actoren worden betrokken zodat waardeconflicten kunnen worden opgelost en een beleidsvraagstuk kan worden ingekaderd naar de haalbare oplossingen die men gezamenlijk heeft bedacht of bereikt (Klijn, 2005: 32). De ideeën achter 'governance' zijn de volgende (Klijn, 2005):

- De nadruk ligt op horizontale sturing, waarbij maatschappelijke actoren samen moeten werken. Dit veronderstelt dat actoren hun machtspositie minder zullen gebruiken en meer steun voor het proces wordt verworven.

- De nadruk ligt op het beter gebruik maken van de kennis van maatschappelijke actoren om de kwaliteit van het beleid te verbeteren.
- Door vroegtijdig maatschappelijke actoren in het besluitvormingsproces te betrekken kan men de legitimiteit van de besluitvorming vergroten.
- Met strategische- en kennisonzekerheden in besluitvormingsprocessen kan worden omgegaan door actoren vroegtijdig bij het besluitvormingstraject te betrekken en door gebruik te maken van verschillende kennisbronnen van actoren zodat tot een gedeelde visie kan worden gekomen.

Bij governancenetwerken ligt de nadruk op het oplossen van maatschappelijke problemen en de complexiteit van besluitvorming. Complexe besluitvorming wordt vanuit een netwerkperspectief bekeken, waarbij horizontale onderhandelingsprocessen en interacties zorgen voor het oplossen van complexe vraagstukken. Onderlinge afhankelijkheden zorgen ervoor dat actoren gedwongen worden om via interactie met derden te komen tot oplossingen. Daarbij ontstaan er netwerken die worden gekenmerkt door het volgende (Klijn, 2005: 41):

- Actoren en frames: actoren zijn wederzijds afhankelijk en nemen hun eigen strategische beslissingen. Dit betekent dat men onderling afwijkende probleemopvattingen, oplossingsopvattingen en een andere aard van urgentie kent rond maatschappelijke vraagstukken.
- Interactie en complexiteit: De onderlinge afhankelijkheid en verscheidenheid aan percepties vraagt om interactie om de complexiteit rond vraagstukken te doorbreken. Via samenwerking en coördinatie kan men komen tot overeenstemming en oplossing van vraagstukken.
- Institutionele eigenschappen: door de permanente interactie tussen actoren komen er interactiepatronen en institutionele eigenschappen tot stand.
- Netwerkmanagement: vanwege complexiteit en ongelijke percepties van actoren vraagt samenwerking wel om sturing en begeleiding.

De rol van de overheidsmanager als netwerkmanager kent daarbij enkele algemene kenmerken. De netwerkmanager is afhankelijk van andere actoren en kan daarom geen eenzijdige besluiten nemen. Er is sprake van een gedeelde gezagsstructuur, waarbij de netwerkmanager zich vooral moet toeleggen in het coördineren van activiteiten en het bevorderen van samenwerking. Daarnaast is er geen sprake van een eenduidige doelstructuur. De betrokken actoren kunnen andere doelen nastreven. Daarom zou de netwerkmanager het proces voornamelijk doelzoekend op moet zetten, zodat er een gezamenlijk doel ontstaat tijdens het proces. De rol van het management dient daarvoor anders te worden ingericht dan in het verleden. Binnen de rol als netwerkmanager dient men als mediator, facilitator of procesmanager op te treden, waarbij men zowel het inhoudelijke als het procesmatige proces in de gaten houdt. Activiteiten van de netwerkmanager zijn er daarmee meer op gericht om doelen te vinden en tegemoet te komen aan percepties, organisatorische arrangementen te creëren en te coördineren. Netwerken worden door de betrokken actoren zelf gevormd, daarom is het voor de netwerkmanager van belang om zowel te sturen op proces- als op het institutionele niveau. Dat wil zeggen dat er begeleiding dient te zijn rond interacties (proceskant) en aandacht voor duurzame veranderingen in een netwerk (institutioneel design). Deze aspecten van governance kan men ook terug vinden bij transitie management (Klijn, 2005: 35-45).

Consequenties voor het handelen van managers kunnen aan de hand van de volgende tabel nader worden verklaard:

<b>Handelingskader voor een leidinggevende binnen een transitieproces (Teisman, 2005: 110):</b>	
doel	▪ ontwikkelingsgericht werken
kern	▪ verbindingen maken, door combinaties van handelen op te zetten
leidend principe	▪ wat bevordert interactie en collectieve vooruitgang?
aandachtspunten	▪ procesontwerp, verbinding maken tussen doelen en actoren
uitgangspunt	▪ blijvende verwarring die men gezamenlijk in kan kaderen
kwaliteit	▪ proces en interactie staan centraal

Bron: Teisman, G. (2005) 'Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren van complexiteit' Sdu Uitgeverij: Den Haag.

## 2.4 Mechanisch versus organisch

Ter afsluiting, van de aangebrachte scheiding in een mechanische en organische benadering van het transitieconcept, zal in deze paragraaf een tabel de belangrijkste concepten van de mechanische en organische benadering van een transitie naast elkaar zetten. Benadrukt moet worden dat de scheiding in een mechanische en organische benadering van het transitieconcept slechts een interpretatiekader is van de wetenschappelijke literatuur.

	<b>Mechanische benadering</b>	<b>Organische benadering</b>
Systeeminnovaties	Systeeminnovaties ontstaan op basis van technologische innovaties en ontwikkelingen, die zorgen voor een verandering in de manier waarop maatschappelijke functies worden ingevuld. Technologie wordt hier ontworpen in niches of door middel van experimenten.	Systeeminnovaties ontstaan op basis van interactie tussen diverse actoren, waarbij er een verandering optreedt in het perspectief en het handelingspatroon van de stakeholders.
Determinant	Technologie is de determinant van een sociaal systeem.	Interactie is de determinant van een sociaal systeem.
Structuur van een systeeminnovatie	Systeeminnovaties worden voornamelijk in niches ontworpen, buiten de realiteit en worden later teruggeplaatst in de samenleving en brengen een verandering op multi-level niveau teweeg.	Systeeminnovaties of transities worden in een hybride structuur ontwikkeld op basis van interactie en co-evolutie in de complexe en dynamische samenleving.
Benadering van een systeeminnovatie	Binnen deze benadering gaat men uit van de 'maakbaarheid' van een sociaaltechnologisch systeem. Technologische innovaties en ontwikkelingen creëren een sociaaltechnologisch systeem. Dit kan als volgt metaforisch worden weergegeven: wanneer men aan een radar draait, draait de rest vanzelf mee de juiste richting op.	Binnen deze benadering houdt men rekening met de complexiteit en onzekerheid in de samenleving. Dit betekent dat men sociale systemen niet kan 'maken', want de radertjes bewegen niet enkel één kant op, maar kunnen tegengesteld werken of niet juist worden ontvangen door de complexiteit en dynamiek van het sociale systeem. Men ontwikkelt gezamenlijk richting een mandje van transitie-eindbeelden.
Transitie	<i>'Verandering is het resultaat van op elkaar inwerkende en versterkende ontwikkelingen'</i> (Rotmans, 2003: 14)	<i>'Dynamische ontwikkeling waarbij een overheidsorganisatie bestaande handelingspatronen wijzigt'</i> (Edelenbos & Teisman, 2004: 172).
Transitieproces	Revolutionair: men kan in korte, geplande fasen een verandering bewerkstelligen in een sociaal systeem, zoals het fasenmodel van Tinbergen (Klijn, 1996) laat zien: ontwikkeling, beslissing, implementatie en uitvoering aan de hand van een vooraf vastgesteld doel.	Co-evolutionair: verandering ontstaat via interactie tussen de eigen organisatie en in interactie met de omgeving door middel van een incrementeel proces, waarbij men doelzoekend is en ontwikkelingsgericht werkt. Besluitvorming vindt plaats in een aantal ronden, waarbij een sociaal leerproces wordt opgezet om via consensus uiteindelijk een 'transitie-einddoel' te ontwikkelen.
Transitiemanagement	Sturen op de bouwstenen van een transitieproces, namelijk: tijd, schaal en aard van de verandering en op die manier een geplande verandering in kaart brengen.	Ontwikkelingsgericht sturen op een multi-actorproces, waarbij men stuurt op strategisch, tactisch en operationeel niveau en inhoud en proces van een transitie in de gaten houdt.
Handelingsperspectief voor leidinggevend	Handelen ontstaat vanuit het ontwerpperspectief, waarbij men doelgericht een probleem oplost en dus daadkracht en bestuurskracht toont en coördinatie en controle over dit proces zorgt dat het doel wordt bereikt.	'Verbindend vermogen' opzetten, waarbij de leidinggevende een pakket van oplossingen ontwikkelt voor een samengesteld probleem. Juist het schalen van problemen en hier een integrale oplossingsrichting voor ontwikkelen vormt het handelingskader voor leidinggevend.

## 2.5 Eindstreep: toetsingskader

Het theoretisch kader dat in de vorige paragrafen is geschetst dient uiteindelijk het volgende doel, namelijk: het opzetten van een toetsingskader om de casus die in dit onderzoek wordt bekeken te analyseren. Zowel de mechanische als de organische benadering kunnen leiden tot een transitie, echter beide benaderingen gebruiken andere uitgangspunten om hiertoe te komen. Aan de hand van de werkdefinitie die in paragraaf 2.1 is opgesteld, welke luidt: *'Een transitie is een dynamische ontwikkeling waarbij een overheidsorganisatie bestaande handelingspatronen wijzigt en procesmatig, horizontale en interactieve stuurt, zodat er een structurele maatschappelijke verandering c.q. duurzame ontwikkeling kan ontstaan'* zijn een aantal ondersteunde begrippen gekozen om als toetsingskader te dienen. Deze werkdefinitie kan worden gezien als het ideaaltypen van een transitie, waarbij er zowel inhoudelijk als organisationeel wordt gestuurd op een transitieproces. Aan de hand van deze werkdefinitie worden hieronder enkele begrippen uiteengezet die vanuit de mechanische en organische benadering een transitie kunnen bewerkstelligen. Deze concepten dienen als analysekader, welke gebruikt wordt ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en vormen daarmee het raamwerk voor de analyse die in hoofdstuk vijf volgt. De uitwerking van deze concepten kunnen worden opgevat als een ideaaltypische manier waarop een transitie tot stand kan komen. De gekozen begrippen zullen in deze paragraaf kort worden omschreven.

### Duurzame ontwikkeling:

In de literatuur wordt een verband gelegd tussen het transitieconcept en duurzame ontwikkeling, waarbij duurzame ontwikkeling vraagt om een integrale afweging op economisch, ecologisch en sociaal-cultureel niveau, het wordt gezien als een proces dat zich op lange termijn ontwikkelt, op zowel micro- als macroniveau en in interactie met diverse actoren. Dit begrip kent geen direct onderscheid tussen de mechanische of organische benadering. Duurzame ontwikkeling vormt een transitie-einddoel (Rotmans, 2005: 25-28).

### Systeeminnovatie:

- In de mechanische benadering worden systeeminnovaties omschreven als technologische ontwikkelingen en innovaties, welke ontworpen worden in een niche of experiment en die zorgen voor een transformatie in de manier waarop maatschappelijke functies worden ingevuld (Geels, 2004: 20).
- De organische benadering spreekt van een systeeminnovatie die ontstaat op basis van interactie in een organisatie en zijn omgeving in een co-evolutionair proces en er een verandering in het handelingspatroon van een organisatie optreedt (De Bruijn et al, 2004: 3).

### Transitieproces:

- De mechanische benadering omschrijft een transitieproces als een revolutionair proces die volgens korte, geplande fasen verloopt, waarbij drie bouwstenen het transitieproces vormgeven. Deze bouwstenen zijn: tijd, schaal en aard van de verandering (Rotmans, 2004: 15-23).
- In de organische benadering wordt een transitieproces als co-evolutionair omschreven, wat inhoudt dat men door middel van interactie doelzoekend en ontwikkelingsgericht werkt aan een transitie-eindbeeld (Edelenbos & Teisman, 2004: 175).

### Multi-level perspectief:

- De mechanische benadering ziet het multi-level perspectief als een raamwerk voor transities, waarbij technologische ontwikkelingen op microniveau (niches en experimenten) of mesoniveau ontstaan en dienen door te dringen op macroniveau voordat men spreekt van een systeeminnovatie of transitie.
- De organische benadering omschrijft het multi-level perspectief als een manier om integraal problemen aan te pakken, waarbij interactie tussen diverse schalen (micro-, meso- en macroniveau) noodzakelijk is om te schakelen tussen en binnen sociale groepen om de



complexiteit en onzekerheid in de samenleving weerstand te bieden (Edelenbos & Teisman, 2005:175).

#### Multi-fase concept:

- De mechanische benadering omschrijft het multi-fase concept als de bouwsteen 'tijd' in een transitieproces, waarbij een transitieproces zich ontwikkelt aan de hand van vier fasen, namelijk: de voorontwikkelingsfase, de take-off fase, de versnellingsfase en de stabilisatiefase (Rotmans, 2003: 29).
- De organische benadering beschrijft een transitieproces volgens het rondemodell van Teisman (1992), waarbij diverse procesfasen, meerdere beslismomenten en rondes van besluitvorming uiteindelijk leiden tot een ontwikkeling en verandering (Teisman, 1992).

#### Sociaal leerproces:

- In de mechanische benadering wordt voornamelijk gesproken over leereffecten die ontstaan op basis van niches en experimenten, welke kunnen leiden tot een transitieproces (Berkhout et.al, 2004: 48-53).
- De organische benadering ziet een transitieproces als een ontwikkelingsproces, waarbij transitiearena's een leerproces opleveren op organisationeel- en beleidsniveau (Brown et.al, 2004: 197-198).

#### Institutionele barrières:

- De mechanische benadering spreekt niet van institutionele barrières, omdat er doelgericht en daadkrachtig gehandeld wordt naar het ontwerp van het fasenmodel (Edelenbos & Teisman, 2005: 175)
- De organische benadering erkent dat het sturen op transitie vanuit overheidsorganisaties kan stuiten op institutionele barrières, vanwege het sturen op transitie door middel van transitie management die tegenstrijdig kunnen zijn aan bestaande besluitvormingsstructuren en –processen binnen overheidsorganisaties (Edelenbos & Teisman, 2004: 179).

#### Netwerksturing:

- In de mechanische benadering bestaat sturing, zoals eerder beschreven, op basis van het ontworpen fasenmodel, waarbij de manager daadkrachtig toewerkt richting een vooraf vastgesteld doel en kent daarbij coördinatie en controle (Edelenbos & Teisman, 2005: 175).
- In de organische benadering spreekt men van een rol als netwerkmanager waarbij men in interactieprocessen optreedt als mediator, facilitator of procesmanager, waarbij men zowel het inhoudelijke als het procesmatige proces in de gaten houdt (Klijn, 2005: 35-45).

#### Procesmanagement:

- Binnen de mechanische benadering is geen sprake van procesmanagement, enkel van doelgericht handelen in causaal verband (Teisman, 2005: 110).
- In de organische benadering zullen managers, door een toegenomen complexiteit, verbindingen moeten maken tussen inhoud, actoren, stelsels en gebeurtenissen, dit kan op basis van interactie (Teisman, 2005: 125-136).

#### Governance:

- De mechanische benadering spreekt niet van het concept governance.
- Alleen de organische benadering spreekt van het concept governance, welke inhoudt dat publieke organisaties via interactie, netwerken en sociale leerprocessen trachten een systeeminnovatie te beïnvloeden (Elzen et.al, 2004: 8-9).

## Hoofdstuk 3 Methodologische verantwoording

### 3.1 Methodologische verantwoording

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de casestudy als onderzoeksstrategie. ‘Een casestudy is een onderzoeksstrategie waarvan het voornaamste kenmerk is dat er sprake is van een intensieve bestudering van een sociaal verschijnsel bij één of enkele onderzoekseenheden’ (Swanborn, 1996: 22). Een casestudy wordt als onderzoeksstrategie toegepast om kennis te vergaren en te vergroten over organisationele, politieke en daaraan gerelateerde fenomenen (Yin, 2003). Verder kan worden gesteld dat er hier sprake is van een explorerend onderzoek, waarbij één casus, diepgaand wordt onderzocht zonder daarbij een vergelijking te willen maken met een of meerdere casussen (Braster, 2005).

De onderzoeksmethode casestudy heeft de volgende kenmerken, die in dit onderzoek zullen worden toegepast (Braster, 2005: 22-23):

- Er is sprake van één onderzoekseenheid, namelijk het pilot project van de provinciale organisatie Utrecht. Dit beperkt het onderzoek tot een single casestudy.
- De methode van dataverzameling bestaat uit diepte interviews en het analyseren van bestaande gegevens (documentanalyse).
- Er wordt gebruikt gemaakt van een kwalitatieve analyse voor de empirische variabelen.

In deze single casestudy wordt gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode om data te verzamelen, namelijk via: diepte-interviews<sup>7</sup> en het analyseren van bestaande gegevens van relevante data. Voor de documentanalyse is gebruik gemaakt van allerlei relevante documenten die betrekking hebben op het pilot project van de provinciale organisatie Utrecht. Het interview als onderzoeksmethode betreft open interviews, waarbij de vragen en antwoorden nog niet helemaal van tevoren vastliggen, zodat er ruimte overblijft om de vragen aan te passen aan de respondenten<sup>8</sup>. Dit geeft dergelijke interviews een ongestructureerd karakter, maar biedt voor de respondent wel veel mogelijkheden om open en eerlijk te antwoorden (Braster, 2000: 22-103).

De single casestudy zal uiteindelijk een tweezijdig doel hebben. Enerzijds dient de casestudy de theorie te toetsen aan de empirische werkelijkheid. Anderzijds dient de casestudy de theoretische aspecten te gebruiken om een sociaal verschijnsel te verklaren als wel om een oplossing te bieden voor de problemen die eventueel in het pilot project worden gevonden (Braster, 2000: 29-30).

### 3.2 Operationalisatie

#### 3.2.1 Operationalisatie deelvragen

‘Operationaliseren is het vertalen van theoretische concepten in empirische variabelen’ (Braster, 2000: 11). In de volgende paragraaf zullen de verschillende deelvragen verbonden worden aan de belangrijkste theoretische concepten en de centrale onderzoeksvraag, welke luidt:

*“In hoeverre heeft de provinciale organisatie Utrecht, door vanuit de ‘Alders methode’ te opereren, een transitieproces ontwikkeld dat zowel inhoudelijk als organisatorisch invulling geeft aan de vraag om een duurzaam mobiliteitsbeleid op zetten voor de Utrechtse Heuvelrug?”*

Om te komen tot de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat wordt verstaan onder de mechanische en organische benadering van een transitieproces en hoe krijgt het begrip transitie management hierin vorm?

---

<sup>7</sup> De interviewvragen die aan diverse betrokkenen zijn gesteld kunnen in bijlage A worden teruggevonden.

<sup>8</sup> Bijlage B bevat een lijst met de geïnterviewde respondenten.

Deze deelvraag levert enerzijds inzicht in het transitieconcept zoals deze in de wetenschappelijke literatuur wordt omschreven en anderzijds biedt het uitgangspunten in de manier waarop een overheidsorganisatie een transitieproces kan managen. In het theoretisch kader is op basis van de geschreven literatuur een onderscheid gemaakt tussen twee benaderingen, te weten: de mechanische en organische benadering. Beide benaderingen worden uitvoerig besproken in paragraaf 2.2 en 2.3 en benadrukken dat een transitie op verschillende wijze kan worden bereikt en bieden een analysekader voor het pilot project aan de hand van de werkdefinitie en bijbehorende concepten welke in paragraaf 2.1 en 2.5 zijn geformuleerd. De beide benaderingen zullen aan de hand van het toetsingskader uiteindelijk het pilot project beoordelen en bepalen vanuit welke theoretisch benadering er een transitieproces is opgezet en welke handvatten dit kan bieden voor transitie management.

2. Wat wordt verstaan onder de 'Aldersaanpak' en op welke manier wordt deze toegepast in de provinciale organisatie Utrecht en biedt deze aanpak overeenkomsten met de mechanische of organische benadering van het transitieproces in zijn toepassing in het pilot project van de provincie Utrecht?

Deze deelvraag dient allereerst een antwoord te geven op de vraag wat de Aldersaanpak precies inhoudt. Dit kan op basis van het IPO rapport 'Duurzame ontwikkelingspolitiek in de regio' (2002) nader uiteen worden gezet. Vervolgens zal aan de hand van een documentenanalyse worden gekeken op welke manier de Aldersaanpak is geïntegreerd in de provinciale organisatie Utrecht. Hierbij wordt voornamelijk gekeken naar het plan van aanpak zoals de provinciale organisatie dit in eerste instantie heeft opgezet om een duurzaam mobiliteitsbeleid op te zetten. Op basis van deze analyse zal er een koppeling moeten worden gemaakt tussen de Aldersaanpak en de theoretische twee benaderingen, zoals deze in hoofdstuk twee worden besproken, van een transitieproces. Dit zal leiden tot een vergelijking tussen de mechanische en organische benadering versus de Aldersaanpak. Dit levert inzicht in de manier waarop er in eerste instantie is omgegaan met het 'transitiedenken' door de IPO en betrokkenen vanuit de provinciale organisatie over het opzetten van een transitieproces.

3. Hoe geeft de provincie Utrecht zowel intern als extern vorm aan het transitieproces?

Beantwoording van deze deelvraag moet leiden tot een beter inzicht in het daadwerkelijke inhoudelijke verloop van het pilot project van de provincie Utrecht: op welke wijze is het pilot project na het opstellen van een plan van aanpak tot stand gekomen en heeft dit een transitieproces bewerkstelligt? Welke partijen zijn er bij dit proces betrokken en wanneer is dit gebeurd? In deze deelvraag staat een eerste assumptie, namelijk dat een transitieproces zowel intern als extern vorm moet krijgen. Deze assumptie wordt vanuit het toetsingskader ondersteund en getoetst aan de empirische werkelijkheid. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan in de manier waarop kan worden gemeten hoe er een intern en extern transitieproces kan ontstaan.

4. Op welke manier heeft de provinciale organisatie invulling gegeven aan de rol die zij op zich zou moeten nemen in het transitieproces?

Voor het vaststellen van een bepaalde rol wil een transitieproces slagen, is het noodzakelijk te weten op welke wijze de provinciale organisatie omgaat met deze nieuwe 'rol'. In de organische benadering en het toetsingskader wordt gesproken over sturing door middel van netwerken, procesmanagement en governance. Deze begrippen dienen hun toepassing te krijgen binnen het pilot project van de provincie Utrecht en vraagt om een verandering. Daarom zal eerst worden gekeken naar de huidige gehanteerde sturingsvorm die de provinciale organisatie heeft ingezet. Verderop in deze paragraaf wordt besproken op welke wijze deze nieuwe rol en de ontwikkeling hiervan wordt gemeten.

5. Kunnen er handvatten worden geboden aan de provincie Utrecht om het transitieproces binnen de ambtelijke organisatie (intern) op te zetten?

6. Kunnen er handvatten worden geboden aan de provincie Utrecht om extern een transitieproces op te zetten en te komen tot duurzame ontwikkeling op de Utrechtse Heuvelrug?

Beantwoording van deze twee vragen zal leiden tot enkele aanbevelingen in het transitieproces dat de provinciale organisatie is ingegaan. Deze vraag kan worden gesteld omdat een transitieproces zich op de lange termijn ontwikkelt en er wellicht op basis van theoretische concepten aanbevelingen kunnen worden geboden voor toekomstige ontwikkelingen. Een belangrijke vraag daarbij is de volgende: kunnen er handvatten worden geboden voor de verdere ontwikkeling van het transitieproces dat de provincie Utrecht is ingegaan op basis van de werkdefinitie van het transitieconcept en de tien theoretische proposities? Of kan er gesteld worden dat de uitgewerkte theoretische concepten empirisch niet toepasbaar zijn en leiden tot disfunctionaliteit? Deze deelvragen zullen als laatste worden beantwoord aan de hand van deze twee deelvragen die zowel het intern organisatorische proces als het externe proces nader bekijken.

### 3.2.2 Operationalisatie concepten

In het onderstaande zullen de belangrijkste theoretische concepten, zoals deze in het vorige hoofdstuk zijn besproken, geoperationaliseerd worden en aan elkaar worden verbonden. Swanborn (1991) geeft de volgende definitie van operationaliseren: *'Operationaliseren is het vertalen van een meer of minder algemeen kenmerk in waarneembare verschijnselen die voor het onderzochte sociale systeem of verschijnsel op die plaats en die tijd het bedoelde kenmerk zo goed mogelijk lijken te representeren'* (Swanborn, 1981: 189).

De belangrijkste theoretische begrippen, welke in paragraaf 2.5 al kort beschreven, in deze paragraaf zullen deze begrippen bruikbaar worden gemaakt voor dit onderzoek, namelijk: duurzame ontwikkeling, systeeminnovatie, transitieproces, multi-levelperspectief, multi-fase concept, sociaal leerproces, institutionele barrières, netwerksturing, procesmanagement en governance. Deze proposities vormen een toetsingskader waar het pilot project tegen wordt afgezet. Deze proposities ondersteunen de werkdefinitie van het begrip 'transitie' zoals deze in paragraaf 2.1 tot stand is gekomen en kan worden gezien als het ideaaltypische model van het opzetten van een transitie. Deze werkdefinitie zal toegepast worden bij de analyse van de data, namelijk: *'Een transitie is een dynamische ontwikkeling waarbij een overheidsorganisatie bestaande handelingspatronen wijzigt en procesmatig, horizontaal en interactief stuurt, zodat er een structurele maatschappelijke verandering c.q. duurzame ontwikkeling kan ontstaan'*.

Deze ideaaltypische definitie van het transitieconcept is ontstaan door een combinatie van de beschreven definities in paragraaf 2.1, waarbij er een combinatie is gemaakt van de definitie van Rotmans (2003) en die van Edelenbos en Teisman (2004). Enerzijds laat de definitie van Rotmans (2003:14) zien hoe complex een transitieproces is *'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 en natuur & milieu'*. De definitie van Edelenbos en Teisman (2004:17) gaat dieper in op de organisationele aspecten van een transitie en kennen de volgende definitie aan het begrip transitie toe: *'Een transitie is een verandering in het handelingspatroon van een organisatie. Dit is een dynamisch concept waarbij men een overgang maakt van een oud naar een nieuw handelingssysteem en is een psychologisch proces waarbij mensen een nieuwe situatie moeten accepteren en ermee moeten leren omgaan'*. Doel van de werkdefinitie is het opstellen van een tiental concepten zoals deze in paragraaf 2.5 zijn geschetst en deze concepten dienen als toetsingskader waartegen het pilot project wordt afgezet. De werkdefinitie geeft daarbij ook antwoord op de vraag op welke wijze ideaaltypisch sturing kan worden gegeven aan een transitieproces. De werkdefinitie betreft beide benaderingen, omdat zowel de mechanische als organische benadering hun uitwerking vinden in de concepten. De werkdefinitie besteed echter niet alleen aandacht aan het transitieproces, maar tracht tevens een antwoord te vinden op de organisatorische aspecten van een transitieproces. Mijn stelling hierbij luidt: een transitie kan op basis

van de mechanische en organische benadering worden ingezet, echter er dient voldoende aandacht te zijn voor de rol en sturingswijze van een overheidsorganisatie. Aan de hand van de concepten die de werkdefinitie ondersteunen kan de centrale onderzoeksvraag aan de hand van de deelvragen worden beantwoord. Dit door gebruik te maken van de tien concepten die de werkdefinitie bepalen en een ideaaltypisch model van een transitieproces zouden kunnen weergeven. De tien concepten bieden naast handvatten ook mogelijke verklaringen voor het niet slagen van het inzetten van een transitieproces. De tien concepten zullen daarom hieronder nader uiteen worden gezet, zodat ze toepasbaar zijn in het pilot project.

### Duurzame ontwikkeling

De definitie van duurzame ontwikkeling luidt als volgt: *'Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die voorziet in de behoefte van de huidige generatie, zonder het vermogen aan te tasten om te voorzien in de behoeften van de toekomstige generaties'* (Rotmans, 2002: 24).

Duurzame ontwikkeling is in deze casus een transitie-eindbeeld en dient verder empirisch uitgewerkt te worden in het pilot project van de provincie Utrecht. Zoals in paragraaf 2.5 is geschetst wordt duurzame ontwikkeling gekenmerkt door vier factoren, namelijk: duurzame ontwikkeling vraagt om een integrale afweging op diverse beleidsterreinen (1) op verschillende schaalniveaus (2) en vraagt de ontwikkeling hiervan om een lange termijn proces aan te gaan (3) in participatie met andere actoren (4). In dit onderzoek dient duurzame ontwikkeling voornamelijk als achtergrondinformatie en is vanuit deze overweging behandeld in paragraaf 2.1.2. Echter op basis van de genoemde vier factoren kan worden beoordeeld of het pilot project duurzame ontwikkeling al dan niet tot stand heeft laten komen. Daarbij kan worden opgemerkt dat wanneer duurzame ontwikkeling een transitie-eindbeeld is, dit in het project als zodanig nog niet kan zijn bereikt echter het kan wellicht wel hebben geleid tot een proces richting een eindbeeld. Om te toetsen of duurzame ontwikkeling is bereikt en op de vraag of er is voldaan aan de vier factoren, dienen de volgende interviewvragen te worden gesteld:

- Wat wordt in deze casus verstaan onder duurzame ontwikkeling?
- Op welke manier zal duurzame ontwikkeling op de Utrechtse Heuvelrug kunnen worden bereikt?

### Systeeminnovatie

Een systeeminnovatie wordt in het theoretisch kader zowel in de mechanische als in de organische benadering behandeld. Een systeeminnovatie kan worden gezien als het bewijs dat er sprake is van een transitie, omdat een transitie vraagt om een systeemwijziging zoals in hoofdstuk twee wordt behandeld. Daarmee kan een systeeminnovatie als een synoniem voor het transitieconcept worden opgevat, welke alleen iets anders wordt uitgewerkt. Onder de mechanische benadering van het begrip transitie, wordt de volgende definitie van het begrip systeeminnovatie gegeven: *'Systeeminnovaties zijn technologische ontwikkelingen en innovaties die zorgen voor grootschalige transformaties in de manier waarop maatschappelijke functies worden ingevuld'* (Geels, 2004: 19). Dit begrip wordt in paragraaf 2.2.2, 2.2.3 en 2.2.4 besproken en krijgt voornamelijk betekenis in technische innovaties die vanuit een niche of experiment kunnen leiden tot een systeeminnovatie. Hier worden vier factoren genoemd die een systeeminnovatie bepalen, namelijk: er dient sprake te zijn van een revolutionaire ontwikkeling (1), innovaties dienen structureel te zijn (2), moeten ontwikkelt worden via een multi-actorproces (3) en op de lange termijn (4) leiden tot nieuwe functionaliteiten binnen maatschappelijke functies (5). Binnen de organische benadering, zoals besproken in paragraaf 2.3.2, krijgt het concept systeeminnovatie een ander uitgangspunt, waarbij een systeeminnovatie wordt omschreven als een veelomvattende innovatie (1) die zich op co-evolutionaire wijze op lange termijn ontwikkelt (2), meerdere actoren betreft (3) en een verandering veroorzaakt in het perspectief en handelingspatroon van stakeholders (4) (De Bruijn et.al, 2004: 3). Hierbij worden ook enkele bedreigingen genoemd, die in het pilot project aan de orde kunnen zijn, te weten: gebrek aan kennis, consensus tussen actoren en het ontstaan van waardeconflicten tussen de betrokken partijen (De Bruijn et.al, 2004: 3).

In de casus zal worden gekeken in hoeverre er sprake is van een systeeminnovatie. Hierbij wordt allereerst getoetst of er sprake is van een mechanische of organische systeeminnovatie aan de hand van de verschillende kenmerken die beide benaderingen onderscheiden. Dit gebeurt aan de hand van documentanalyse, waarbij beide benaderingen naast de ontwikkelingen in het pilot project worden gelegd, en het stellen van de volgende interviewvraag:

- Op welke manier zijn er door de implementatie van de Aldersaanpak veranderingen ontstaan die hebben geleid tot innovaties of kunnen leiden tot een systeeminnovatie?

Mocht er geen sprake zijn van een systeeminnovatie, dan zal worden gekeken of de bedreigingen zoals De Bruijn (2004) deze noemt in de pilot project voor komen (en zo ja, hoe men deze in de toekomst kan tegenhouden). Dit zal gebeuren door het stellen van de volgende interviewvraag aan de betrokken stakeholders:

- Is er in het pilot project sprake geweest van een gebrek aan kennis, consensus tussen partijen of zijn er waardeconflicten ontstaan zodat er geen systeeminnovatie kon plaatsvinden?

### Transitieproces

Zoals in de literatuur wordt beschreven kan een transitieproces volgens de mechanische benadering revolutionair verlopen, waarbij een proces wordt ontworpen met een bepaald doel en men in verschillende fasen dit doel bereikt. Het transitieproces wordt volgens Rotmans (2005) vormgegeven op basis van drie bouwstenen, namelijk: tijd (1), schaal (2) en aard van de verandering (3) (Rotmans, 2005: 29). Deze bouwstenen zullen als voorwaarden worden gezien om te kijken of er sprake is van een mechanische benadering in het opzetten van een transitieproces. De organische benadering omschrijft een transitieproces aan de hand van de volgende factoren: een structuurverandering van een oude naar een nieuwe situatie of systeem (1), waarbij het handelingspatroon van een organisatie dient te wijzigen (2), men rekening houdt met de omgeving waarin men opereert (3), verandering incrementeel verloopt (4) en op de lange termijn (5) leidt tot een omslag in de structuur van een organisatie (6) (Edelenbos & Teisman, 2005: 175). Daarnaast wordt in de organische benadering aandacht besteed aan de organisatorische handelingspatronen die een transitieproces op strategisch, operationeel en tactisch niveau wil een organisatie sturing geven aan een transitieproces (Rotmans et.al, 2005 : 19).

Beide benaderingen zijn behandeld in de paragrafen 2.2.6, 2.2.7 en 2.3.3. Allereerst dient gesteld te worden dat deze beide benaderingen zijn bedoeld als toetsingskader in de analyse van de casus. Daarom zal, aan de hand van hierboven genoemde factoren, worden gekeken in hoeverre de provinciale organisatie vanuit de mechanische of organische benadering een transitieproces heeft opgezet. Dit levert inzicht in de manier waarop de provinciale organisatie een transitieproces heeft opgezet en kan handvatten opleveren voor de verdere uitwerking van dit proces. Daarom zal aan betrokken stakeholders de volgende interviewvraag worden gesteld:

- Hoe heeft het pilot project van de provincie Utrecht een duurzaam mobiliteitsbeleid ontwikkeld op de Utrechtse Heuvelrug?

### Multi-level perspectief

Zowel de mechanische als de organische benadering ziet het multi-level perspectief als een belangrijke voorwaarde om een transitie of systeeminnovatie te bereiken. Echter beide benaderingen gaan verschillend om met dit perspectief. De mechanische benadering beziet het multi-level perspectief als een raamwerk voor transities, waarbij technologische ontwikkelingen op microniveau of op mesoniveau ontstaan en dienen door te dringen op macroniveau alvorens men kan spreken van een systeeminnovatie of een transitie (Geels, 2004: 32-43). De organische benadering omschrijft het multi-level perspectief in paragraaf 2.3.3 als een manier om integraal problemen aan te pakken door middel van interactie tussen en binnen sociale groepen en dat veranderingen plaatsvinden op micro-, meso-, en macroniveau. Transities vragen om verbindend vermogen tussen de verschillende schaalniveaus en daarmee vormt het multi-level perspectief een voorwaarde voor de ontwikkeling van een transitie (Edelenbos & Teisman, 2005: 175).

Dit begrip wordt behandeld in het ontstaan van systeeminnovaties in paragraaf 2.2.4 en wordt vervolgens als bouwsteen omschreven voor een transitieproces in paragraaf 2.2.6. Het concept kan worden opgevat als een voorwaarde om een transitieproces te ontwikkelen. Impliciet laten deze benaderingen zien dat een transitie initieel kan starten binnen een organisatie, maar aansluiting moet vinden op een hoger schaalniveau. Daarom zal worden gekeken in hoeverre er sprake is geweest van interactie in een intern netwerk en een extern netwerk. Daarbij zal ook worden gekeken of men op basis van deze interactie kan stellen dat er actoren zijn betrokken vanuit verschillende schaalniveaus, dus bijvoorbeeld op gemeentelijk, provinciaal en nationaal niveau. Daarbij dient er een onderscheid te worden gemaakt tussen beide benaderingen, waarbij de mechanische uitgaat van een technologische ontwikkeling die op multi-schaal moet doordringen en leiden tot een transitie. De organische benadering gaat ervan uit dat een 'verandering' op basis van interactie met actoren uit diverse schaalniveaus kan ontstaan. Er zal worden gekeken welke benadering in dit pilot project het meest wordt aangehangen. Door dit concept nader uiteen te zetten kan ook geconstateerd worden of er sprake is van een transitie, omdat er wel of niet sprake is van een verandering op diverse schaalniveaus. Om antwoord te vinden op de vraag of de provincie Utrecht heeft voldaan aan een belangrijke voorwaarde om een transitie in te gaan en op welke wijze, zal de volgende interviewvraag worden gesteld:

- Welke actoren zijn er bij het transitieproces, zowel intern als extern, betrokken geweest?

#### Multi-fase concept

Een tweede voorwaarde voor een transitie wordt vanuit het begrip multi-fase geïntroduceerd, welke in beide benaderingen een andere uitwerking krijgt. Een transitie kan verlopen op basis van het multi-fase concept, waarbij in de mechanische benadering 'tijd' het concept multi-fase nader uitwerkt en de volgende fasen in een transitieproces onderscheidt: de voorontwikkelingsfase, de take-off fase, de versnellingsfase en de stabilisatiefase (Rotmans, 2003: 29). Daar tegenover staat de organische benadering waarin het rondemodell van Teisman (1992) centraal staat en invulling geeft aan het multi-fase concept. Het rondemodell laat zien dat complexe besluitvorming niet met één beslissing wordt afgedaan, maar dat er verschillende rondes en verschillende besluiten worden genomen om uiteindelijk via een ontwikkelproces tot een bepaald beleid te komen (Teisman, 1992).

Dit concept kan worden beschouwd als een tweede voorwaarde om een transitieproces te ontwikkelen en wordt nader verklaard in paragraaf 2.2.6 en 2.3.3. Ook hier zal worden gekeken in hoeverre dit concept in het pilot project wordt uitgewerkt en op welke manier. Is er sprake van een mechanische of organische wijze waarop het pilot project is opgezet en handelen de projectleiders vanuit verschillende fasen of rondes van besluitvorming? Dit gebeurt door de volgende interviewvraag te stellen:

- Op welke manier hebben de projectleiders het pilot project ontwikkeld?

#### Sociaal leerproces

De mechanische benadering gaat voornamelijk uit van een leerproces welke door het ontwikkelen van technologie kan leiden tot een transitie (Berkhout et.al, 2004:48-530). De organische benadering beschrijft een transitieproces als een leerproces waarbij op organisationeel en beleidsniveau op basis van de volgende drie factoren een leerproces wordt opgezet (Brown et.al, 2004: 197-198):

- er is een verandering in de manier waarop men tegen problemen en oplossingen aan dient te kijken,
- er is een andere benadering in de manier waarop men deze problemen op wil lossen,
- er is een andere relatie ontstaan tussen de betrokken stakeholders.

In dit onderzoek zal allereerst worden gekeken of er in het pilot project sprake was van een leerproces volgens de mechanische benadering, waarbij er een nieuwe technologie is ontwikkeld, of dat er sprake was van een leerproces vanuit de organische benadering op basis van de factoren die Brown (2004) noemt. Beide benaderingen impliceren dat een transitieproces vraagt om een leerproces, alleen wordt dit leerproces op andere wijze benaderd. Binnen de werkdefinitie wordt de voorkeur gegeven aan de organische benadering van het leerproces, omdat daar aandacht is voor inhoudelijk

leren, organisationeel leren en innovatief leren, zoals omschreven in paragraaf 2.3.4. Deze leermomenten kunnen worden getoetst in het pilot project van de provincie Utrecht. Een transitieproces dient vanuit een ander perspectief (leermoment) te worden bekeken: problemen en oplossingen dienen op de lange termijn te worden ingekaderd in huidig beleid, men dient daarbij voor andere oplossingsrichtingen te kiezen die meerdere actoren in een proces betreft. Ook hier moet uit interviews en documentanalyse blijken of de provincie Utrecht een sociaal leerproces heeft ondergaan en zo ja, op welke manier. Om hier antwoord op te krijgen zullen de volgende interviewvragen worden gesteld:

- Wat heeft u van het pilot project geleerd, zoals het door de projectleiders is opgezet?
- Bent u anders tegen problemen en mogelijke oplossingen aan gaan kijken, wilt u problemen anders benaderen en heeft dit geleid tot nieuwe relaties met betrokken stakeholders?

#### Institutionele barrières rond transitie

De mechanische benadering, zoals in paragraaf 2.5 reeds is aangegeven spreekt niet van institutionele barrières, echter volgens de organische benadering kunnen institutionele barrières wel degelijk ontstaan in een transitieproces. Rond het concept transitie kunnen de volgende institutionele barrières ervoor zorgen dat een transitieproces moeizaam of niet van de grond komt (Edelenbos & Teisman, 2004: 179):

- Er mist een verband tussen interactieve processen en formele besluitvormingsprocedures.
- Departementale structuren bij publieke organisaties kunnen belemmerend werken voor interactieve besluitvorming.
- Voor publieke actoren is het lastig om verantwoordelijkheid te delen met andere overheden, maatschappelijke organisaties en private partijen.

Dit concept wordt in paragraaf 2.3.6 uitvoerig besproken en vormt in de organische benadering een verklaring waarom een transitieproces niet succesvol is. In deze benadering wordt de nadruk gelegd op de organisationele aspecten waaraan een transitieproces dient te voldoen, waarbij institutionele barrières mogelijke verklaringen bieden voor het niet slagen van een transitieproces. De werkdefinitie ondersteunt het idee dat er sprake kan zijn van institutionele barrières en benadrukt de rol die een organisatie kan spelen in een transitie en wordt daarom als concept voor het toetsingskader gebruikt om mogelijke tegenslagen in het transitieproces te verklaren. Wanneer een overheidsorganisatie besluit een transitieproces op te zetten, dient men rekening te houden met mogelijke barrières. Daarnaast kan - mocht worden geconstateerd dat dit project te maken heeft gehad met institutionele barrières - dit besef leiden tot handvatten voor de toekomst. Door interviews en documentanalyse zal worden gekeken of er in dit pilot project sprake is van institutionele barrières. De interviewvragen die antwoord moeten geven op de vraag of er sprake is geweest van institutionele barrières in het pilot project zijn:

- Wat heeft u als mogelijke tegenslagen ervaren in dit pilot project? Kunt u de oorzaken hiervan benoemen?
- Spelen hierbij de volgende zaken een rol: mist er een verband met interactieve processen en formele besluitvormingsprocedures, mist er een departementale structuur om interactief te werken of is het lastig om als publieke organisatie verantwoordelijkheden met andere actoren te delen?

#### Netwerksturing

In de mechanische benadering wordt er niet gesproken over netwerksturing, sturing vindt plaats aan de hand van een fasenmodel, waarbij de manager daadkrachtig stuurt richting een vooraf vastgesteld doel (Edelenbos & Teisman, 2005: 175). In de organische benadering speelt complexiteit en onzekerheid een rol en dit vraagt om sturing vanuit de rol als netwerkmanager waarbij projectleiders sturen op interdependenties, interacties en relaties. Managers dienen meerdere actoren te betrekken in het proces om percepties te verbinden en arrangementen te creëren (Teisman, 2005: 119-125).



Dit concept is in paragraaf 2.3.7.3 aan de orde gekomen en vormt een van de sturingsmechanismen in een transitieproces die moet worden gehanteerd volgens de werkdefinitie. Deze vorm van sturing en object van management dient dan ook terug te worden gevonden in het pilot project. Hierbij draait het voornamelijk om het opzetten van netwerken om vanuit multi-actor aspect sturing te geven aan een transitieproces. In dit onderzoek zal worden gekeken of de projectleiders gebruik hebben gemaakt van netwerksturing door relaties aan te gaan met andere actoren (1), synergie en samenhang te zoeken tussen actoren (2) en percepties met elkaar te verbinden (3). Netwerkmanagement zou ook als ondersteunend concept worden beschouwd van het opzetten van een multi-level perspectief en een sociaal leerproces. De hierboven genoemde drie factoren zullen worden geanalyseerd aan de hand van documentanalyse en het stellen van de volgende interviewvraag:

- Op welke manier hebben de projectleiders getracht netwerken tussen actoren op te zetten om gezamenlijk een transitieproces te realiseren?

Mocht er geen sprake zijn geweest van netwerken in het pilot project, dan kan dit concept worden meegenomen in de handvatten die mogelijk kunnen worden geboden aan de provinciale organisatie en tevens dus als oorzaak voor niet slagen van het transitieproces kunnen worden beschouwd.

### Procesmanagement

Wederom wordt dit concept enkel teruggevonden in de organische benadering van het transitieconcept en dient ter ondersteuning van de werkdefinitie rond het begrip transitie. Het concept gaat voornamelijk in op interactie, waarbij processen kunnen worden opgevat als samenhangende activiteiten waarbij interactie centraal staat. Door middel van interactie kan men orde scheppen en komen tot een procesontwerp en een inhoudelijk doel verwezenlijken. Procesmanagement kan verwezenlijkt worden door interactieve beleidsvorming (1), publiekprivate samenwerking (2) en interbestuurlijke samenwerking (3). Managers die complexiteitsaanvaardend handelen zoeken verbindingen, doorbreken grenzen, zoeken gemeenschappelijk naar kennis, representeren zowel de eigen belangen als gemeenschappelijke belangen en organiseren zichzelf in netwerken, ketens en processen (Teisman, 2005: 125-136).

Dit sturingsconcept wordt uiteengezet als interactief sturingsmechanisme in paragraaf 2.3.7.4. In de organische benadering wordt uitgegaan van een interactief proces om een transitie mogelijk te maken en te schakelen tussen inhoud en proces in het pilot project. In de casus zal daarom worden gekeken op welke wijze men gebruik heeft gemaakt van procesmanagement en welke vormen van interactie, zoals deze hierboven worden geschetst, de projectleiders hebben opgezet om een transitieproces te bereiken. Daarom zal de volgende interviewvraag worden gesteld:

- Op welke manier hebben de projectleiders interactief gestuurd in het transitieproces?

Ook voor deze benadering geldt dat mocht er geen vorm van interactie kunnen worden teruggevonden in het pilot project, dit sturingsconcept als handvat voor de toekomst zal worden meegenomen in de aanbevelingen.

### Governance

Het laatste concept wordt enkel beschreven in de organische benadering en vindt ondersteuning in de werkdefinitie die een ideaaltypisch model van een transitie definieert en de manier waarop een overheidsorganisatie deze kan bereiken. Governance houdt daarbij in dat publieke organisaties via interactie, netwerken en sociale leerprocessen trachten een systeeminnovatie te beïnvloeden en gaat hierbij voornamelijk in op de rol die een overheidsorganisatie kan spelen in een transitieproces (Elzen et.al, 2004: 8-9).

Bij governancenetwerken ligt de nadruk op het oplossen van maatschappelijke problemen en de complexiteit van besluitvorming. De volgende factoren bepalen daarbij of er sprake is van governance, namelijk: er is sprake van horizontale sturing (1), maatschappelijke kennis wordt benut (2), actoren worden vroegtijdig in het proces betrokken door (3), een gedeelde visie op te stellen (4) (Klijn, 2005: 41).

Dit begrip wordt als belangrijkste sturingsvorm in een transitieproces gezien, omdat men aandacht besteed aan interactieve besluitvorming, netwerken en sociale leerprocessen (Elzen et.al, 2004: 8-9), concepten die al behandeld zijn. Dit concept wordt verder in paragraaf 2.3.7.5 behandeld en geeft gehoor aan de vuistregels voor sturing zoals deze zijn opgesteld in paragraaf 2.3.5 waar transitie management vraagt om strategische, tactische en operationele uitwerking. In paragraaf 2.3.7 worden daarom verschillende objecten van management besproken, zoals: lijn-, project-, keten-, netwerk- en procesmanagement en governance, die een invulling kunnen geven aan de complexe vraagstukken in de samenleving. Verschil echter is dat het concept governance voornamelijk handvatten biedt in de manier waarop organisaties om kunnen gaan met sturing in complexe maatschappelijke vraagstukken. Een overheidsorganisatie kan sturing geven door gebruik te maken van de volgende 'rollen': mediator, facilitator of procesmanager, waarbij men zowel het inhoudelijke als het procesmatige proces in de gaten houdt. De volgende factoren bepalen of er al dan niet sprake is geweest van governance, namelijk: actoren en frames (1), interactie en complexiteit (2), institutionele eigenschappen (3) en netwerkmanagement (4) welke nader uiteen worden gezet in paragraaf 2.3.7.5 (Klijn, 2005: 35-45).

In dit onderzoek zal worden gekeken of deze elementen terug te vinden zijn in het pilot project van de provincie Utrecht. Anders bieden zij handvatten ter verbetering van het transitieproces. Interviewvragen die hierop aansluiten zijn:

Op welke manier hebben de projectleiders sturing gegeven aan het transitieproces zoals zij dit hebben opgezet voor het pilot project?

- Welke rol hebben de projectleiders in de casus aangenomen om een transitieproces in te zetten?
- Hebben de projectleiders gebruik gemaakt van interactie en opgetreden vanuit hun rol als mediator, facilitator of procesmanager?
- Kunnen er handvatten worden geboden om het transitieproces te bevorderen?

In paragraaf 2.4 worden de belangrijkste verschillen tussen de mechanische en organische benadering schematisch in een tabel weergegeven. Deze tabel dient ter verduidelijking van hetgeen beschreven staat in de voorgaande paragrafen 2.2 en 2.3 en dienen verder niet te worden geoperationaliseerd. Als laatste wordt er in paragraaf 2.5 een toetsingskader gecreëerd aan de hand van de werkdefinitie van het concept transitie, zoals hierboven is toegelicht. Hierbij zijn tien elementen uiteen gezet die een transitie succesvol kunnen laten verlopen. Deze elementen zullen in hoofdstuk vijf worden gebruikt in de analyse van het transitieproces dat de provincie Utrecht heeft ingezet rond het project 'Duurzame ontwikkeling op de Utrechtse Heuvelrug'. Dit toetsingskader zal worden afgezet tegen de analyse die gemaakt kan worden op basis van de interviews en documentanalyse.

## **Hoofdstuk 4 Duurzame ontwikkeling op de Utrechtse Heuvelrug**

Dit hoofdstuk gaat nader in op het pilot project dat de provinciale organisatie Utrecht is gestart om een hardnekkig milieuprobleem aan te pakken en een transitieproces te ontwikkelen richting een duurzaam mobiliteitsbeleid op de Utrechtse Heuvelrug. Dit gebeurt aan de hand van de verzamelde gegevens door documentanalyse en het houden van interviews met betrokkenen. In bijlage A zijn de interviewvragen te vinden die aan de betreffende respondenten zijn gesteld. In bijlage B is een lijst met respondenten opgesteld, waarbij de betrokkenen niet per naam worden genoemd maar geanonimiseerd zijn naar functie. Op deze manier konden quotes in dit onderzoek worden geplaatst en waren de respondenten vrij om antwoord te geven op de vragen. Alvorens in te gaan op het projectplan, het gefaseerde plan dat de provincie Utrecht heeft opgesteld en de verdere uitwerking van dit plan, zal eerst aandacht worden besteed aan de nationale en provinciale context waarin het pilot project zich heeft kunnen ontwikkelen. Niet alleen in de wetenschappelijke literatuur wordt aandacht besteed aan het concept transities, vanuit landelijke kaders en rapporten krijgt het begrip transitie zijn uitwerking in de praktijk. Allereerst wordt gekeken naar de nationale ontwikkelingen, daarna wordt aandacht besteed aan de IPO commissie Alders en de aanbevelingen die zij hebben gedaan om provinciale organisaties aan de slag te laten gaan met een hardnekkig milieuprobleem. Vervolgens zal in worden gegaan op het pilot project dat de provincie Utrecht is gestart in 2003 'Duurzame mobiliteit op de Utrechtse Heuvelrug'. Hierbij worden gegevens niet gepersonifieerd, maar vanuit de functie die mensen hebben gehad in dit project verteld.

### **4.1 Context voor duurzame ontwikkeling**

#### *4.1.1 Nationale context: Vierde Nationale Milieubeleidsplan (NMP4)*

Wanneer het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in 2001 het Vierde Nationale Milieubeleidsplan (NMP4) 'Een wereld en een wil, werken aan duurzaamheid' uitbrengt, worden hierin enkele milieuproblemen geschetst waarop beleid tot nu toe geen of onvoldoende greep heeft gekregen. Milieubeleid zou daarbij een duurzaam aspect moeten krijgen, waarbij de consequenties van handelen onder ogen moet worden gezien. Mondiale dominerende en beïnvloedende ontwikkelingen zijn de bevolkings- en economische groei. Vooral de toenemende economische groei zal leiden tot problemen bij het gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Dit leidt tot een schets van zeven milieuproblemen die in hoofdstuk één al worden benoemd, namelijk: verlies aan biodiversiteit, klimaatverandering, overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen, bedreigingen van de gezondheid, bedreigingen van de externe veiligheid, aantasting van de leefomgeving en mogelijke onbeheersbare risico's (NMP4, 2001: 11-52).

Het milieubeleid zal op grote schaal anders ingericht moeten worden, waarbij er een bijdrage moet worden geleverd aan het leven in een aantrekkelijk leefmilieu, waarbij de biodiversiteit niet verloren gaat. Dit vraagt om duurzaam beleid, waarbij het korte termijn denken vanuit de politiek en het bedrijfsleven plaats zal moeten maken voor lange termijn denken. Verkokering moet worden omgevormd tot een integraal zoekproces naar duurzame ontwikkeling, waarbij institutionele barrières geen obstakel mogen vormen. Er zal samenhangend beleid op lokaal niveau moeten worden opgezet waarbij men zich niet meer laat sturen door onzekerheid. Een nieuw beleidskader dient opgezet te worden waarbij mogelijke barrières worden omgevormd tot kansen om een gebiedsgerichte aanpak op te zetten, waarbij wordt aangestuurd op lange termijn doelstellingen, waar maatschappelijke actoren in het proces worden betrokken en milieuambities leiden tot een actieve aanpak van de hierboven geschetste hardnekkige milieuproblemen (NMP4, 2001: 60-67).

De overheid kan, op de verschillende beleids- en schaalniveaus waarin men functioneert, een bijdrage leveren bij de aanpak van hardnekkige milieuproblemen. De overheid kan als schakel functioneren tussen diverse actoren, kan actoren stimuleren om samen te werken, omstandigheden voor samenwerking creëren en sturen door kaders en randvoorwaarden te stellen aan samenwerking (NMP4, 2001: 69-70).

Het NMP4 (2001) besteedt ook aandacht aan de concepten transities en systeeminnovaties, die nodig zijn om grote milieuproblemen aan te pakken. Om problemen onderling samenhangend en duurzaam op te lossen, dient het instrument transitie management te worden opgezet. Onzekerheid, complexiteit

en samenhang vormen kernbegrippen van het sturingsconcept transitie management. Er worden enkele uitgangspunten voor transitie management genoemd, welke luiden: leren omgaan met onzekerheid, opties openhouden en verkokering doorbreken, lange termijn denken stimuleren, aandacht voor dimensies van veranderingsprocessen en als overheidsorganisatie dient men een duidelijke rol te kiezen waarbij er een transitieproces ontstaat vanuit het schakelen, stimuleren, creëren, sturen en handhaven in een bepaalde ontwikkeling (NMP4, 2001: 74).

Eén van de zeven geschetste milieuproblemen is de aantasting van de leefomgeving, deze zou verbeterd kunnen worden door de samenhang op twee punten te vergroten, namelijk: tussen milieu- en ruimtelijk beleid en tussen beleid van verschillende overheden. Daarnaast zou men de verantwoordelijkheid voor een bepaalde leefomgeving moeten delen. Echter omdat lokale overheden beter in staat zijn om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren, zouden deze integrale initiatieven op moeten zetten (NMP4, 2001:191-192).

#### *4.1.2 Provinciale context: IPO commissie Alders*

Naar aanleiding van het NMP4 (2001) stelt het Interprovinciaal Overleg (IPO) de ad hoc commissie Alders in die advies moet uitbrengen omtrent vernieuwing van het milieubeleid voor de provinciale organisaties. Het rapport 'Duurzame ontwikkelingspolitiek in de regio' (2002) zet aan tot een vernieuwde aanpak van milieuproblemen. Het uitgangspunt wordt daarbij gevormd door de volgende twee begrippen: samenwerking en integraliteit. Provinciale organisaties dienen in samenwerking met de regio een regionale visie te ontwikkelen en deze integraal te benaderen, waarbij milieu de toegevoegde waarde is van andere beleidsterreinen. Beide begrippen, samenwerking en integraliteit, worden aan de hand van volgende thema's uitgewerkt (IPO commissie Alders, 2002: 6):

#### *Regionaal maatwerk*

De milieuproblemen vragen om maatwerk, op zowel inhoudelijk vlak als op bestuurlijk niveau. Om dit te bereiken zal er een regionaal samenwerkingsverband opgezet moeten worden, waarbij verschillende stakeholders uit een regio worden betrokken. De oplossing van een hardnekkig milieuprobleem vraagt inzet en samenwerking van diverse betrokkenen aan de hand van kaders die nationaal en op Europees niveau worden vastgelegd. Invulling van deze kaders kan wel regionaal plaatsvinden (IPO commissie Alders, 2002: 11-12).

#### *Duurzame ontwikkeling*

Provinciale organisaties kunnen een rol spelen in de tendens naar duurzame ontwikkeling, omdat deze zouden kunnen schakelen tussen publieke en private belangen en deze belangen kunnen verenigen. De IPO commissie Alders stelt dat het NMP4 (2001) te weinig concreet omgaat met duurzame ontwikkeling en de manier waarop deze tot stand kan komen. Daarom stelt de commissie voor om in een regio te werken aan een politiek van duurzame ontwikkeling, waarbij men prioriteiten dient te stellen die een bijdrage leveren aan het behalen van milieurendement (IPO commissie Alders, 2002: 13-15).

#### *Samenwerken in de regio*

Door middel van samenwerking stelt de provinciale organisatie een regionale visie op met streefbeelden en maatregelen waaraan stakeholders zich committeren. Door middel van deze afspraken wordt samenwerking tussen partijen ingekaderd, inzet van capaciteit en middelen bepaald, toezicht vastgelegd op de naleving van afspraken en eventuele repressies als gevolg van niet-naleving van deze afspraken vastgesteld. Naar het idee van de IPO commissie Alders zou elke provinciale organisatie het initiatief moeten nemen om een integrale aanpak in de regio zeker te stellen, initiatieven te steunen en kansrijke experimenten te stimuleren (IPO commissie Alders, 2002: 19-20).

#### *Uitvoering*

Provinciale organisaties zullen zich moeten committeren aan de visie en afspraken die met stakeholders zijn gemaakt en moeten daarnaast voldoende capaciteit vrijmaken om de uitvoering van

de ontwikkelde regionale visie te laten slagen. Belemmeringen in geval van bevoegdheden en procedures mogen niet leidend zijn, provinciale organisaties zouden gemotiveerd van de huidige normen af mogen wijken (IPO commissie Alders, 2002: 20-22).

#### *Verantwoording*

Stakeholders dienen gemotiveerd betrokken te blijven in het interactieve beleidsproces dat wordt ingezet. De provinciale organisaties hebben als taak om toe te zien op het nakomen van afspraken en eventueel repressies vast te stellen, wanneer men de afspraken niet naleeft. Dit kan bijvoorbeeld door stakeholders op hun verantwoordelijkheid te wijzen, zichtbaar te maken wat de individuele resultaten zijn of eventueel zelf de uitvoering ter hand nemen. De provincie zal door middel van een monitor op de hoogte zijn van de ontwikkelingen en eventueel maatregelen kunnen nemen. Op die manier kan men de algemene beleidsontwikkeling in de gaten houden en de individuele bijdrage van stakeholders kunnen bekijken (IPO commissie Alders, 2002: 24-25).

#### *Voorwaarden*

De provinciale organisatie zal belemmeringen vanuit bestuurlijke kaders moeten tegengaan, speelruimte moeten creëren voor het nemen van initiatieven, een nieuwe procesmatige inzet moeten tonen en financiering van initiatieven mogelijk maken (IPO commissie Alders, 2002: 26-28).

#### *Aanpak*

De commissie Alders (2002) stelt voorop dat de aanpak van hardnekkige milieuproblemen vraagt om het stellen van prioriteiten, allereerst van de eigen agenda en vervolgens om een concreet project aan te bieden aan de Rijksoverheid waarmee men ervaring op kan doen met het ontwikkelen van duurzaam beleid. De provinciale organisaties moeten de eigen organisatie en werkwijze zodanig aanpassen dat men duurzame ontwikkeling kan stimuleren in de eigen regio. Vervolgens kan men vanuit een experiment een concrete stap zetten richting het transitieconcept zoals dit in het NMP4 (2001) wordt omschreven (IPO commissie Alders, 2002: 29-31).

#### *Werkwijze*

Het advies van de commissie Alders omvat, puntsgewijs, de volgende elementen:

##### **Elementen van de Aldersaanpak**

- Vertrekpunt zijn de hardnekkige milieuproblemen zoals omschreven in NMP4.
- Verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving staat voorop.
- Milieurendement (integraal en gebiedsgericht) wordt verkozen boven milieunormen.
- Er moet een bijdrage worden geleverd aan duurzame ontwikkeling.
- Milieu vormt de toegevoegde waarde van andere beleidsterreinen.
- Vanuit de Aldersaanpak kan men komen tot een transitie.
- Regionale aanpak is nodig, waarbij samenwerking noodzakelijk is tussen interne (partijen binnen de provinciale organisatie) en externe (partijen buiten de provinciale organisatie) stakeholders.
- Een regio mag een eigen afweging maken om problemen aan te pakken.
- Intern dienen organisatiestructuren geen belemmering te vormen.
- De provincie dient voorwaarden te stellen voor interne en externe stakeholders.
- Innovaties dienen te worden benut en gestimuleerd.
- Vanuit de provinciale organisatie dient men een monitor op te zetten en verantwoording af te leggen aan het Rijk.

Bron: IPO Alders Commissie (2002) *'Duurzame ontwikkelingspolitiek in de regio, provinciale aanpak voor hardnekkige milieuproblemen'*  
Interprovinciaal Overleg: Den Haag

De hierboven beschreven uitgangspunten van de 'Aldersaanpak', wordt hieronder kort toegelicht. Allereerst kent de Aldersaanpak een lange termijn scope, waarbij beleid niet meer gericht is op korte termijn oplossingen. Tevens tracht men boven een sectorale aanpak uit te stijgen, naar een integrale en gebiedsgerichte aanpak, waarbij problemen vanuit diverse gezichtsvelden worden gezien. Dit kan onder andere bereikt worden door meerdere gesprekspartners uit te nodigen. Ten derde zal de provinciale organisatie voldoende aandacht moeten hebben voor het ontwikkelproces. Hierbij is het nemen van initiatieven van essentieel belang, zodat experimenten ruimte creëren voor innovatieve en creatieve ideeën. Dit levert de volgende tabel op:

<b>Traditionele (huidige) aanpak:</b>	<b>Aldersaanpak:</b>
Scope ligt op korte termijn (minder dan 10 jaar)	Scope ligt op de lange termijn (meer dan 10 jaar)
Faciliteren mobiliteit op korte termijn	Duurzaam faciliteren van mobiliteit
Volgt ontwikkelingen in techniek	Tracht ontwikkelingen in techniek te stimuleren en hierop te anticiperen
Wetgeving is leidend	Doel is verheven boven wettelijke normen, wetgeving kan zonodig ter discussie worden gesteld
Sectorale aanpak en opereren vanuit betrouwbare en bestaande netwerken	Integrale, gebiedsgerichte aanpak in de vorm van een open proces met diverse stakeholders
Uitvoeringsgericht	Ontwikkelingsgericht met ruimte voor experimenten en creativiteit
Eigen initiatief van de provincie maakt projecten	Project maakt onderdeel uit van een IPO-initiatief

Bron: provincie Utrecht (2002) 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug, Utrecht beweegt met toekomst', bijlage 1: Wat is 'anders' aan het Alders-project duurzame mobiliteit op de Heuvelrug. Provincie Utrecht: Utrecht

Om de handvatten, zoals deze hierboven zijn beschreven, door te pakken binnen de diverse provinciale organisaties heeft men vanuit de IPO Koepel<sup>9</sup> een gezamenlijk leerproces opgezet om de Aldersaanpak te implementeren in provinciale pilot projecten. Elke provinciale organisatie heeft een pilot project ontwikkeld en men probeert via de Koepel een meerwaarde te creëren door kennis en ervaringen uit te wisselen. Binnen de IPO Koepel dient elke provincie de pilot projecten aan de hand van vier thema's uiteen te zetten en terug te koppelen, namelijk: sturen in transitieprocessen (vernieuwing nastreven), innovatie en de rol van de provincie, ketenmanagement (krachtenveldanalyse) en vanuit interactie organisatorische condities scheppen voor een integrale beleidsvoering. Concepten als transparantie, integraal denken, interne en externe commitment en communicatie staan centraal om deze vier thema's nader uit te werken. Via de IPO Koepel committeren provinciale organisaties zich aan een pilot project om duurzame ontwikkeling te stimuleren door kennis en ervaringen uit te wisselen en experimenten op te zetten die leiden tot het oplossen van een hardnekkig milieuprobleem in de eigen regio (IPO-Koepel, 2002).

De commissie Alders (2002) besteedt verder aandacht aan de rol van de provinciale organisaties om een transitieproces c.q. de Aldersaanpak te implementeren in de regio. Allereerst zal een provinciale organisatie het voortouw moeten nemen om problemen in de regio te analyseren en op de agenda te plaatsen. Hierbij kan de provinciale organisatie een gebied aanwijzen dat in aanmerking komt voor een duurzame regionale gebiedsontwikkeling. De provinciale organisatie zal vervolgens publieke en private partijen bij elkaar moeten brengen om de problemen aan te kaarten en gezamenlijk een regionale visie te ontwikkelen die tot doel heeft het milieurendement te verhogen. De provinciale organisaties vervullen daarbij diverse 'rollen' in het transitieproces zoals de rol van initiatiefnemer, de trekkersrol, regisseur, ontwikkelaar en toetsers. De provincies zullen randvoorwaarden moeten scheppen voor samenwerking en initiatief tonen voor het opzetten van experimenten door: experimenten te starten, projecten te formuleren, deskundigheid en capaciteit op te zetten, publiekprivate samenwerkingsverbanden aan te gaan en zowel op korte termijn successen te sturen als op de lange termijn strategische duurzame ontwikkeling op te zetten. De commissie stelt ook enkele succes- en faalfactoren samen die op organisationeel niveau ervoor kunnen zorgen dat er een transitieproces wordt ontwikkeld of dat dit proces stagneert.

Kritische succes- en faalfactoren (IPO commissie Alders, 2002):
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regionale samenwerking</li> <li>▪ Voldoende ruimte in beleid en/of regelgeving</li> <li>▪ Korte termijn successen voor lange termijn commitment</li> <li>▪ Duurzame beleidsvisies bij alle partijen</li> <li>▪ Gezamenlijk belang voorop stellen</li> <li>▪ Publieke verantwoordelijkheid</li> <li>▪ Solide monitor</li> </ul>

Bron: IPO Alders Commissie (2002) 'Duurzame ontwikkelingspolitiek in de regio, provinciale aanpak voor hardnekkige milieuproblemen' Interprovinciaal Overleg: Den Haag.

<sup>9</sup> IPO Koepel is ontstaan vanuit de IPO om provinciale organisaties de gelegenheid te geven ontwikkelingen terug te koppelen en een gezamenlijk leerproces op te zetten.

Samenvattend kan worden gezegd dat de Aldersaanpak provincies uitdaagt om ervaring op te doen om een weerbaarstig milieuprobleem in de regio op 'een andere wijze' aan te pakken. Hiervoor worden enkele handvatten geboden door middel van de geschetste Aldersaanpak. Vanuit een integraal denkkader kan men duurzaam en gebiedsgericht werken. De provinciale organisatie dient daarbij de bestuurlijke (procesmatige) kaders te stellen, zodat er een inhoudelijke vertaalslag van een pilot project naar duurzame ontwikkeling in de regio kan worden gemaakt (IPO Koepel, 2002).

#### **4.2 Projectplan 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug'**

De provincie Utrecht heeft naar aanleiding van het NMP4 (2001) en het rapport van de commissie Alders (2002) en in overleg met de IPO Koepel besloten een pilot project op te zetten en een duurzaam vraagstuk in de regio op te pakken. Op advies van de commissie Alders is in IPO verband besloten dat de provincies aan de rijksoverheid concrete projecten aanbieden waarmee ervaring kan worden opgedaan met duurzame ontwikkelingspolitiek in de regio<sup>10</sup>. Het voorliggende project 'Duurzame mobiliteit op de Utrechtse Heuvelrug', heeft zich als volgt ontwikkeld binnen de provincie Utrecht (Implementatie IPO commissie Alders, 2003).

##### *4.2.1 Sense of urgency*

De motieven van de provinciale organisatie om de Aldersaanpak te implementeren op de Utrechtse Heuvelrug, kent de volgende aspecten:

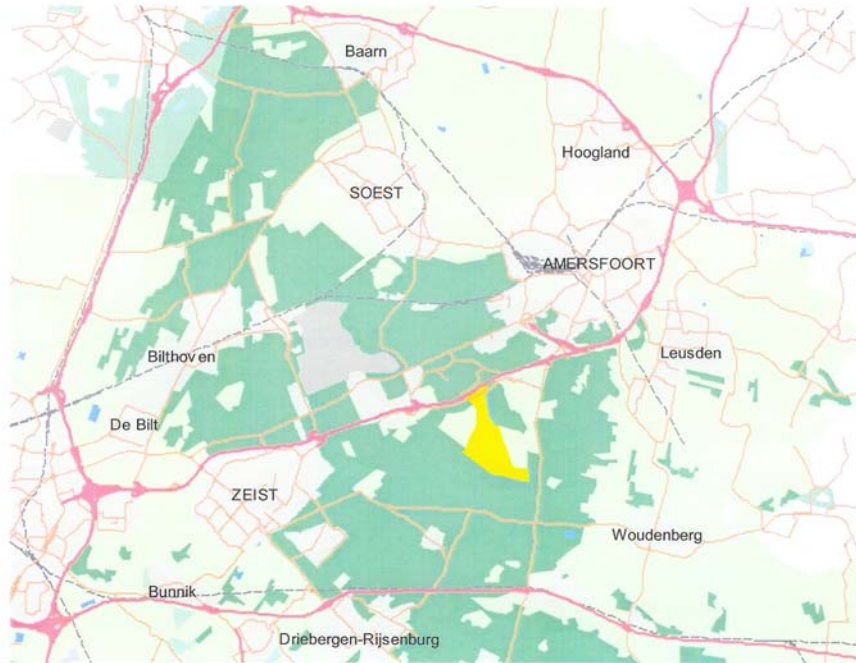
- mobiliteit vormt in de provincie Utrecht de voornaamste veroorzaker van milieuknelpunten,
- de mobiliteitsbehoefte blijft groeien en
- de normen op het gebied van milieu worden strenger.

Zoals in de inleiding reeds is geschetst staan de bereikbaarheid en de leefbaarheid op de corridor Utrecht-Amersfoort onder druk. De capaciteit op de weg- en spoorverbinding is onvoldoende voor het groeiende mobiliteitsaanbod. Veel wegen doorsnijden het gebied: er zijn drie rijkswegen (A12, A27 en A28), elf provinciale wegen, talloze lokale wegen en verschillende spoorlijnen in het gebied. Wanneer beleid ongewijzigd blijft zal het autoverkeer op de A28 tot 2020 naar verwachting met 70% groeien ten opzichte van 1998. Dit heeft tot gevolg dat de A28 niet meer goed functioneert als landelijke verbinding tussen de Randstad en het noorden en het oosten van het land. Mede door de druk op de A28 zal de druk op het onderliggend wegennet ook toenemen. Naast het wegennet zullen er ook capaciteitsproblemen ontstaan rond de spoorverbinding. Voor het aantal reizigers per trein wordt in 2010 een verdubbeling verwacht ten opzichte van 2001 (Implementatieadvies commissie Alders, 2003).

Daarnaast is het natuurgebied behoorlijk dicht bebouwd. In verhouding werken en wonen er veel mensen, meer dan gebruikelijk voor een natuurgebied. Naast een woon- en werkgebied voorziet het natuurgebied in de recreatieve behoefte van mensen uit de regio en uit de Randstad. Inmiddels zijn er bij het huidige verkeersaanbod problemen op het vlak van geluidshinder, luchtkwaliteit, de externe veiligheid door het vervoer van gevaarlijke stoffen en op het gebied van versnippering. Gegevens afkomstig uit het rapport Milieuaspecten Verkeer en Infrastructuur-2 (2002) en de Beleidsnota Externe Veiligheid (2003) maken melding van het overschrijden van normen ten aanzien van de externe veiligheid door het vervoer van gevaarlijke stoffen over de A28 en het spoor (Implementatieadvies commissie Alders, 2003).

---

<sup>10</sup> Het IPO heeft in september 2002 een rapport aan staatssecretaris Van Geel (VROM) aangeboden, waarin de provincies voorstellen een hardnekkig milieuprobleem in de regio aan te pakken. Hiermee willen ze een bijdrage leveren aan het milieubeleid en ervaring opdoen met transitie management en vormen 'de offerte van de commissie Alders' (VROM, 2003).



Bron: Provincie Utrecht, Deelprojectenplan Definitiefase 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug', 2003).

Hierboven wordt een afbeelding getoond van het desbetreffende gebied waar het in dit pilot project om draait. Op diverse plaatsen in het gebied rond de Utrechtse Heuvelrug is er sprake van een onaanvaardbare kans op gezondheidsschade. Een aantasting van de leefomgeving is waargenomen in onder andere: Leusden-Zuid, Soesterberg, Den Dolder, Soest, Soestduinen, De Bilt, Utrecht en Amersfoort.<sup>11</sup> Rapporten<sup>11</sup> wijzen uit dat er sprake is van geluidshinder en luchtverontreiniging. Dit kan in combinatie met de groeiende behoefte aan mobiliteit op de langere termijn nog ernstiger en schadelijker worden. In 2001 is daarom het project Heuvelbrug opgezet, welke voor het gebied in en rond de Utrechtse corridor een visie heeft geformuleerd. Echter uit de scenariostudies, die voor het project Heuvelbrug zijn uitgevoerd, blijkt dat er geen maatregelen worden genomen die een blijvende verbetering van de leefbaarheid bewerkstelligen op de lange termijn. Wil men komen tot duurzame leefbare mobiliteit, dan zullen er andere stappen moeten worden genomen. Met duurzame mobiliteit wordt hier bedoeld het doorbreken van het dilemma bereikbaarheid versus leefbaarheid. Inmiddels is het gedachtegoed van de commissie Alders ingedaald in de provinciale organisatie en er wordt besloten een project op te zetten dat gebiedsgericht, projectmatig en integraal is. Daarbij wil men antwoord vinden op de volgende vraag: *'hoe kunnen we de groeiende behoefte aan mobiliteit faciliteren zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de leefomgeving?'* (Implementatieadvies commissie Alders, 2003).

#### 4.2.2 Planvorming voor het project

Vanuit de provincie Utrecht wordt het pilot project 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug' opgezet als project dat moet leiden tot duurzame bereikbaarheid op de corridor Utrecht-Amersfoort. Doel van het project is het in gang zetten van een proces en een visie te ontwikkelen die leidt tot duurzame mobiliteit op de Heuvelrug. Dit moet ontstaan door middel van het creëren van verschillende ontwikkelingsvisies voor de Heuvelrug als gebied waarbij mobiliteit duurzaam in het gebied wordt ingepast (Implementatieadvies IPO Alders, 2003). Het pilot project wordt opgezet vanuit twee diensten van de provincie Utrecht, namelijk: de dienst Wegen, Verkeer en Vervoer (WVV) en de dienst Water en Milieu (WEM). Het pilot project start onder de dienst WVV onder leiding van de adjunct-directeur WVV<sup>12</sup> die projectdirecteur wordt en een beleidsmedewerker van de dienst WVV wordt projectleider

---

<sup>11</sup> Provinciale rapporten zoals concept Geluidsnota en rapportages in het kader van het besluit Luchtkwaliteit (Provincie Utrecht, 2003)

<sup>12</sup> De adjunct-directeur wordt direct aangestuurd door de directeur van de dienst Wegen, Verkeer en Vervoer.



(Implementatieadvies IPO commissie Alders, 2005). ‘Vanuit de dienst WVV was indertijd het plan opgevat om de A28 te downgraiden, maar de provincie Utrecht heeft alleen iets te zeggen over provinciale wegen en daarom is gekozen om dit project in te steken vanuit de provinciale wegen en iets te doen aan duurzame mobiliteit op de N226 en N227’ (interview voormalig projectleider WVV, 2005). Het project vindt aansluiting bij de dienst WEM door een tweede beleidsmedewerker projectleider te maken. Het pilot project vangt in 2003 aan en wordt opgezet aan de hand van het fasenmodel. Elke fase begint met het opstellen van een plan van aanpak en wordt afgesloten met een einddocument. Het einddocument geeft inzicht in de gevolgde werkwijze, behaalde resultaten en in de overgang van de ene fase naar de andere vindt een go/ no-go<sup>13</sup> moment plaats. Er worden aanvankelijk zes fasen onderscheiden, deze zullen hieronder kort worden toegelicht (Implementatieadvies IPO commissie Alders, 2003).

- Opstartfase (gerealiseerd voor oktober 2003): hierbij wordt de huidige stand van zaken doorgenomen met de Directieraad, die in dient te stemmen met het Alders project ‘Duurzame leefbare mobiliteit op de Heuvelrug’.
- Definitiefase (2003/ maart 2004): voordat de provincie Utrecht een interactief proces tot stand brengt, ontwikkelt de provincie eerst een eigen inbreng en stelt voor zichzelf vast welke kwaliteit wenselijk is. Het provinciale bestuur en ambtelijke apparaat dienen dus eerst zelf streefbeelden en optionele maatregelen te bepalen met betrekking tot het gebied rond de Utrechtse Heuvelrug. Dit zal in overleg moeten gebeuren met Rijkswaterstaat, welke als mede initiatiefnemer ervoor kan zorgen dat het gebied wordt vergroot tot de driehoek A1, A27 en A28. De eerste stap richting ontwikkelingsgericht werken vraagt om organisatiebreed draagvlak voor de aanpak van het project volgens de werkwijze van de commissie Alders. De Aldersaanpak daagt de provincies uit om te handelen als een ketengerichte organisatie. Door een brainstormsessie te houden kan er intern een ontwikkelingsvisie worden gecreëerd. Het project wordt op 10 september 2003 voorgelegd aan de provinciale Commissie Milieu en Water en deze adviseren het project te verbreden door meer partijen te laten deelnemen aan het proces en daarbij ook te denken aan partijen die buiten de provinciale organisatie bewegen.
- Ontwerpfase (2004/2005): hier dient de provincie Utrecht met andere partijen te komen tot één gedeelde visie en een gedeelde aanpak. De analyse die de provincie voor zichzelf heeft uitgevoerd dient een vervolg te krijgen in het creëren van een ontwikkelingsvisie samen met andere partijen. Hierbij kan men denken aan het betrekken van het Bestuur Regio Utrecht, Regio Eemland, Rijkswaterstaat Utrecht, Infrarail, de Heuvelruggemeenten, ANWB, Kamer van Koophandel, Stichting Natuur en Milieu en Vervoersorganisaties etc. Een gedeelde visie kan ontwikkeld worden door verschillende bijeenkomsten te organiseren. Uiteindelijk dient de provincie de gezamenlijke visie vast te leggen en vraagt aan andere partijen deze visie te onderschrijven.
- Voorbereidingsfase (einde 2005): als resultaat van de gezamenlijk gedragen visie worden met de betrokken partijen streefbeelden en maatregelen vastgesteld en ondergebracht in een actieprogramma. Verder worden er afspraken gemaakt over de uitvoering van de projecten, waarbij men inzet op capaciteit, kennis en expertise, middelen, toezicht op naleving van de afspraken en gevolgen van niet-naleving, vastlegt. De provincie neemt het initiatief om de financiering van een integrale aanpak rond te krijgen.
- Realisatiefase: hierbij neemt de provincie de regie over het actieprogramma. De provincie neemt initiatieven om gewenste resultaten te boeken, kansrijke experimentele oplossingen te stimuleren, zich aan visies en afspraken te committeren en neemt, waar nodig, een risicodragend deel in de uitvoering van projecten voor eigen rekening. De provincie gebruikt in de uitvoering de bevoegdheden waarover zij beschikt op de verschillende terreinen van het omgevingsbeleid zoals op de verschillende beleidsniveaus van milieu, water, natuur en ruimtelijke ordening.

---

<sup>13</sup> Go/ no-go moment is een besluitmoment voor de Directieraad. De Directieraad volgt de besluitvorming rond het project en bekijken per fase in welke richting het project zich ontwikkeld en of ze hiermee akkoord gaan (Implementatieadvies IPO commissie Alders, 2005).

- Nazorgfase: waarbij men evalueert hoe het project is verlopen en of er daadwerkelijk een oplossing is gekomen en een duurzaam mobiliteitsbeleid op de Utrechtse Heuvelrug tot stand is gekomen.

### **4.3 Uitvoering van het projectplan ‘Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug’**

Het fasenmodel zoals het is voorgelegd aan staatssecretaris Van Geel (VROM) in oktober 2003 omvat een gefaseerd ambitieus plan aan de hand waarvan de provincie Utrecht duurzame mobiliteit op de corridor Utrecht-Amersfoort wil bereiken. In 2002 wordt allereerst gekeken of het mogelijk is om een pilot project op te starten onder leiding van de projectleider namens WEM en de voormalige projectleider WVV. In de opstartfase van het project (2003) heeft de Directieraad ingestemd met het Alders project, zoals dit door de diensten WVV en WEM is ingezet. Verantwoordelijk voor dit project zijn in de opstartfase: de adjunct-directeur van de dienst WVV, die als projectdirecteur optreedt (deze functie zal overigens later worden overgenomen door de directeur van WEM) en de sparring partners, de projectleiders van WEM en WVV. De projectleider WVV ziet het project uiteindelijk niet voldoende zitten om als projectleider voor dit project op te treden, omdat *‘Het project was niets voor mij, toen ik projectleider was voelde ik een bepaalde last op mijn schouders. Het project was zo ongrijpbaar voor me, te weinig concreet. Ik geloofde er niet in en daarom kwam het bij mij niet van de grond’* (voormalig projectleider WVV, 2005). In deze fase dient men zich intern te oriënteren op het doel van het project. Al snel echter treedt er een verandering op en wordt een andere beleidsmedewerker namens WVV projectleider en valt het project voortaan onder de dienst WEM, onder leiding van de directeur van de dienst WEM. Intern is men bezig draagvlak te verkrijgen om te werkwijze van de commissie Alders<sup>14</sup> te implementeren.

#### **4.3.1 Startfase oktober 2003- maart 2004**

In de startfase (oktober 2003) stemt de Directieraad in met het Alders project, zoals dit door de provincie Utrecht onder leiding van de sparring partners, de projectleider WEM projectleider WVV is opgezet. De projectleiders maken een start met de definitiefase die intern draagvlak dient te verwezenlijken, waarbij de winstpunten worden uitgetekend die er voor de provincie Utrecht zijn. Doel van de definitiefase is enerzijds het bepalen van een integraal toekomstgericht kwaliteitsbeeld rond leefbaarheid en bereikbaarheid gekoppeld aan mobiliteit en anderzijds het inventariseren van een aantal mogelijke vernieuwende creatieve oplossingsrichtingen om dit kwaliteitsbeeld te helpen bereiken. Alle vormen van vervoer worden meegenomen in dit project, met uitzondering van het vliegverkeer. Duurzame mobiliteit wordt ingevuld als het doorbreken van het dilemma tussen leefbaarheid en bereikbaarheid als gevolg van mobiliteit op de lange termijn. De definitiefase zou moeten worden gekenmerkt door een interactief proces, waarbij de provincie Utrecht allereerst bepaald wat de eigen inbreng zal zijn en aan welke kwaliteitseisen het project moet voldoen om zo een doel vast te stellen. Om dit te bereiken dienen streefbeeld en te worden vastgelegd die optionele maatregelen bevatten. Tevens dienen de projectleiders na te denken over hoe een nieuwe werkwijze zoals de Aldersaanpak kan worden geïntegreerd in het project en deelnemers kan stimuleren om innovatief en creatief te denken en te werken. Hiervoor kan men allereerst contact leggen met Rijkswaterstaat, welke als mede-initiatiefnemer een belangrijke rol speelt in het proces en het ontwikkelingsgebied kan vergroten. Door overleg te plegen met Rijkswaterstaat zal de provincie Utrecht aansluiting kunnen vinden voor de ideeën die men heeft rond het gebied van de Utrechtse Heuvelrug en de drie snelwegen de A28, A27 en A12 in het projectplan kunnen opnemen. Het Aldersproject zal enerzijds aansluiting moeten vinden bij het concept kwaliteitsontwikkeling zoals deze wordt toegepast bij de provincie Utrecht en anderzijds aansluiting moeten vinden bij het concept transitie management dat binnen de provincie Utrecht wordt vertegenwoordigd door een beleidsmedewerker die als adviseur optreedt in de provinciale rol rond transitie management. Deze beleidsmedewerker houdt zich binnen de provinciale organisatie bezig met de ontwikkeling van transities en transitie management. In overleg met de projectleiders en deze adviseur is gekeken hoe

---

<sup>14</sup> Hiermee wordt bedoeld de 10 elementen van de Aldersaanpak.

transitiemanagement met de Aldersaanpak verenigd kan worden. Tijdens dit overleg is de twijfel uitgesproken of dit project voldoende triggers kent om een transitieproces op te zetten. Uiteindelijk is op 30 oktober 2003 het project aangemeld bij het IPO aan de hand van het fasenmodel zoals dit in paragraaf 4.2.1 is besproken (deelprojectenplan definitiefase 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug, 2003).

Op 10 maart 2004 vindt er een eerste go/ no-go moment plaats, waaruit blijkt dat de Directieraad niet tevreden is met de huidige insteek van het project. Het pilot project 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug' zou naar het idee van de Directieraad een ander gezicht moeten krijgen. Officieel, volgens het eerste deelplan, het implementatieadvies IPO commissie Alders 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug', zou er rond deze tijd aansluiting gezocht moeten worden bij externe partijen zoals die in de ontwerpfase van het fasenmodel worden opgesomd (zie paragraaf 4.2.1) (De analyse die de provincie Utrecht zou hebben uitgevoerd, om de rol te bepalen die de provincie Utrecht zou moeten innemen in het samenwerkingsverband met andere partijen). Deze fase van samenwerking met andere partijen is echter nog niet bereikt in maart 2004. Het project krijgt eerst vorm door middel van een bijeenkomst, die in oktober plaatsvindt (Deelprojectenplan definitiefase 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug', 2003).

#### *4.3.2 Juli 2004: twijfels rond de organisatie van het pilot project*

Op 6 juli 2004 wordt aangegeven dat voor december 2004 de aard en urgentie van het probleem duidelijk moet worden geschetst. Het zoekproces zoals de projectleiders zijn ingegaan dient geconcretiseerd te worden, dit blijkt uit de voortgangsrapportage 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug'. De Directieraad vraagt in deze rapportage om een duidelijk streefbeeld voor de Utrechtse Heuvelrug, waarbij er dient te worden aangegeven wat de problemen, dilemma's en mogelijke oplossingsrichtingen zijn. Een belangrijke vraag die daarbij aan de orde komt is wat de provincie Utrecht zou moeten doen om het project een vervolg te laten krijgen. Uit een andere memo van 1 juli 2004 blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over het begrip transitie en ontwikkelingsgericht werken zoals de Aldersaanpak deze omschrijft. Deze memo dient als aandachtspunt voor de projectleiders te worden opgevat, zodat zij deze concepten nogmaals onder de aandacht brengt binnen de provincie Utrecht en deze helder maakt in de organisatie (memo voortgangsrapportage 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug, 2003).

#### *4.3.3 Definitiefase 'duurzame mobiliteit op de Heuvelrug?' juli 2004*

Vervolgens verschijnt op 15 juli het Deelprojectenplan Definitiefase 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug' (2004). Hierin wordt een korte schets gegeven van het pilot project met daarin opgenomen het vervolgtraject zoals de projectleiders dit voor ogen hebben. In deze definitiefase staat onder andere dat eind 2004 een afronding dient plaats te vinden van de definitiefase zoals deze is ingezet door de provincie Utrecht. Hierin wordt verduidelijkt dat de projectleiders ervoor hebben gekozen om allereerst een intern proces op te zetten, waarbij er een start is gemaakt met het transitiedenken binnen de provincie Utrecht. Het resultaat van de definitiefase moet uiteindelijk leiden tot een helder overzicht in de hardnekkigheid van de problematiek rond leefbaarheid en bereikbaarheid op de Utrechtse Heuvelrug, een integraal provinciaal streefbeeld vaststellen rond deze problematiek, een palet van optionele maatregelen vaststellen hoe de provincie Utrecht dit streefbeeld denkt te bereiken, een intern en extern kennisnetwerk opzetten rond transitiemanagement en/ of ontwikkelingsgericht werken en inzicht en ervaring opdoen in het toepassen van het concept transitiemanagement en een projectopdracht starten voor de ontwerpfase. Om dit te bereiken dient men de volgende activiteiten te ontplooiën vanuit de projectleiding. Er wordt een deelprojectenplan definitiefase opgesteld. Deze omvat tevens een communicatieplan, ten behoeve van het interne draagvlak. Dit communicatieplan is opgesteld in overleg met een communicatieadviseur van de provinciale organisatie, waarbij is gekeken naar zowel de interne- als de externe mogelijkheden voor informatie-uitwisseling en communicatie. Hierin wordt besloten om in vergaderingen, beleidsfolders en andere provinciale aangelegenheden aandacht te vragen voor de Aldersaanpak en voortgang in het project. Een voorbeeld van het

communicatieplan is een memo in het wekelijkse WEM-overleg<sup>15</sup>, waarbij een bijlage te vinden is waarin de belangrijkste begrippen rond de Aldersaanpak onder de aandacht worden gebracht bij alle medewerkers van de dienst Water en Milieu. Hierin wordt verduidelijkt dat het project zich momenteel in de opstartfase bevindt en uiteindelijk moet leiden tot een set van maatregelen waarmee mobiliteit op de Utrechtse Heuvelrug duurzaam wordt ingevuld. Er wordt aangegeven dat de projectleiders eerst intern, in de eigen organisatie, vast willen stellen welke kwaliteit voor het gebied wenselijk en haalbaar is, alvorens men met externe partners rond de tafel gaat zitten. Er wordt ingegaan op het creatieve en vernieuwende denken, welke wordt voorgestaan in de Aldersaanpak en kan zorgen voor nieuwe oplossingsrichtingen om duurzame ontwikkeling tot stand te brengen (Memo overleg 5 juli). Vervolgens wordt de hardnekkigheid van de problematiek en het belang om dit op te lossen in kaart gebracht door middel van het bestuderen van bereikbaarheids- en leefbaarheidstudies, beleidsnota's en het interviewen van projectleiders die geconfronteerd worden met deze problemen in het gebied rond de Utrechtse Heuvelrug. Op basis van deze analyse wordt in samenspraak met provinciale strategen een integraal streefbeeld vastgesteld waarin optionele maatregelen op een rij worden gezet. In het Deelprojectplan (2004) wordt verder vastgesteld dat na deze interne definitiefase de projectleiders externe actoren in het proces moeten betrekken. Tijdens een bijeenkomst met vernieuwende denkers uit verschillende maatschappelijke richtingen zoals de overheid, het bedrijfsleven en de wetenschap wordt, (welke in september 2004 zou moeten plaatsvinden), de optionele lijst van maatregelen afgestemd tot een hanteerbare lijst. In oktober 2004 dient een conceptvisie gereed te zijn voor het bereiken van 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug' welke is voorzien van optionele maatregelen. In november 2004 zou deze visie moeten worden getoetst op intern ambtelijk draagvlak en vervolgens wordt een projectopdracht voor de ontwerpfase gemaakt met aanvullend een projectplan op hoofdlijnen. Daarop volgend zal in december 2004 de provinciale visie met een lijst van optionele maatregelen aan de Directieraad worden voorgelegd. In 2005 kan men dan werken aan een provinciaal streefbeeld en een hanteerbare lijst van optionele maatregelen waar, na instemming door de Directieraad, in januari 2005 wordt begonnen met de uitvoering van de ontwerpfase. De provincie Utrecht is voor alle fasen initiatiefnemer, stimulator en uiteindelijk programmacoördinator bij de eindfase van het project (Deelprojectenplan Definitiefase 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug', 2004).

Succesfactoren worden in deze nota als volgt omschreven:

- erkenning van de hardnekkige problematiek rond leefbaarheid en mobiliteit in de provincie Utrecht,
- politiek en maatschappelijk draagvlak (intern) voor het invoeren van transitie management en
- ruimte voor het toepassen van creatieve en experimentele ontwikkelingen en vernieuwingen ondanks het ontbreken van zekerheden over resultaten (Deelprojectenplan Definitiefase 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug', 2004).

#### *4.3.4 Brainstormsessie 28 oktober 2004: vaststellen van optionele maatregelen*

Op 28 oktober 2004 vindt er een bijeenkomst plaats, waarbij ervaring wordt opgedaan met de Aldersaanpak om te komen tot een oplossing voor hardnekkige milieuproblemen rond de Utrechtse Heuvelrug. Tijdens deze bijeenkomst zijn verschillende mensen uitgenodigd door de projectleiders: enkele betrokkenen vanuit de provinciale organisatie Utrecht (intern) en zes externe betrokkenen vanuit de volgende organisaties: ANWB, DHV, MUConsult en Rijkswaterstaat. DHV en MUConsult zijn twee adviesbureaus die bij dit pilot project betrokken zijn. Deze bijeenkomst gaat in op de volgende vraagstukken: het ontvlechten van verkeersstromen op gebundelde infrastructuur, infrastructuur markeren als een aantrekkelijke plek om te wonen en/of elkaar te ontmoeten, de reiziger duurzaam te laten reizen en er is discussie gevoerd over de rol van de provincie Utrecht om te komen tot duurzame bereikbaarheid. Het aspect 'leren' krijgt tijdens deze bijeenkomst extra de aandacht, omdat de genodigden met elkaar moeten zoeken naar oplossingen voor bepaalde problemen die spelen in het gebied rond de Utrechtse Heuvelrug. Deze verschillende opgaven zullen kort worden besproken.

---

<sup>15</sup> Het WEM-overleg is een wekelijks overleg, waarbij alle projectleiders en medewerkers van de dienst Water en Milieu informatie uitwisselen over lopende zaken.

Allereerst heeft een groep zich gericht op de het thema 'ontvlochten verkeersstromen op gebundelde infrastructuur', waarbij de volgende wensbeelden voor de toekomst zijn gecreëerd (Duurzame mobiliteit is bereikbaar, 2004):

- Dematerialiseren waarbij materie slechts door de geest wordt verplaatst.
- Materie verplaatsen zonder gebruik te maken van 'lucht'. Dit houdt in dat materie alleen doelmatig en doeltreffend verplaatst dient te worden. Dit kan door optimale informatie aan te bieden over de feitelijke situatie op de netwerken, de mogelijkheden en de alternatieven voor de gebruiker door meer voertuigen per oppervlakte-eenheid toe te laten door automatische voertuiggeleiding, elektronische afstandhouders en/ of juist elektronische koppeling van voertuigen en spreiding van activiteiten in tijd.
- Mobiliteitspreventie wat inhoudt dat bij ruimtelijke ontwikkelingen een mobiliteitstoets moet worden ondergaan. Zo wordt toegezien op het bundelen van mobiliteit op de daarvoor geschikte locaties.

De volgende groep heeft zich bezig gehouden met het vraagstuk 'infrastructuur is een aantrekkelijke plek om te wonen en/of elkaar te ontmoeten' en is gekomen tot de volgende ideeën voor de toekomst (Duurzame mobiliteit is bereikbaar, 2004):

- Bundeling en omleiding van de A12, het spoor en de N224, het bevorderen van ontmenging van verkeers- en vervoerstromen en een verbeterde doorstroming, verstedelijking van de zone Maarn-Maarsbergen en opzetten als een 'seniorenstad' (na omlegging van de A12), meer draagvlak voor voorzieningen en het ontwikkelen van een stationslocatie Driebergen-Zeist tot transferium. Dit vraagt om een herverdeling van één gemeente in het gebied van de Utrechtse Heuvelrug.

De derde groep is ingegaan op het vraagstuk 'de reiziger reist duurzaam', waarbij men een wensbeeld heeft opgesteld van de individuele reiziger. Daarbij heeft men de volgende ideeën ontwikkeld (Duurzame mobiliteit is bereikbaar, 2004):

- Scheiden van stromen: rond de Heuvelrug snelle mobiliteit toestaan en rustige mobiliteit door de Heuvelrug, woonomgeving inrichten op vervoerssystemen, knooppunten opzetten, meer keuze in vervoersvormen aanbieden, bewust reizen integreren in de maatschappij en vervoer als voorziening aanbieden en een open bezit maken.

De laatste groep heeft zich bezig gehouden met 'de provincie kiest voor duurzame mobiliteit' waarbij de rol van de ondernemende ambtenaar en de verhouding met de bestuurders de aandacht kreeg. Wanneer men streeft naar een innoverende provincie dan hoort daar een ondernemende ambtenaar bij. Ideeën dienen in netwerken te worden opgezet, ruimte voor experimenten moeten worden gecreëerd door het accent te leggen op doelen in plaats van op afrekenbare resultaten en er dient uitwisseling plaats te vinden van kennis en ervaring. Dit vraagt om (Duurzame mobiliteit is bereikbaar, 2004):

- Beloon innovatief gedrag en/ of mensen die lerend vermogen in de organisatie stimuleren, evalueer mislukkingen, versterk het kennisnetwerk, benut eigen kennisbronnen, meer communiceren, voorkom blauwdrukplanning en beleid op hoofdlijnen, formuleer veelzijdige teams, beloon ondernemingszin, organiseer ruimte voor creativiteit en innovatie, bestuurders zullen de deur moeten openen voor ambtenaren en zoek handlangers in je omgeving als ambtenaar om je bestuurder te beïnvloeden.

De opgaven zijn uitgewerkt in wensbeelden, waarbij de deelnemers een indruk hebben gekregen van de Aldersaanpak en de mogelijkheden van deze aanpak om te komen tot duurzame ontwikkeling. De geschetste wensbeelden leveren een integraal beleid voor de Utrechtse Heuvelrug en de competenties waarover ambtenaren moeten beschikken binnen de provinciale organisatie. Hier zullen de projectleiders een verdere concretiseringslag moeten maken. Aanvankelijk is het dan ook de bedoeling om aan de hand van deze wensbeelden in vervolgssessies maatregelen voor het gebied rond de Utrechtse Heuvelrug vast te stellen en een regionale visie te ontwikkelen (Duurzame mobiliteit is bereikbaar, 2004).

#### 4.3.5 Besluitvorming: no go moment 22 december 2004

Op 22 december 2004 wordt er door de Directieraad geconcludeerd dat de oorspronkelijke opzet van het pilot project 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug' te weinig aanknopingspunten biedt voor concrete resultaten. De bijeenkomst van 28 oktober levert een lijst met optionele maatregelen, maar is door de projectleiders niet uitgewerkt tot een project waarin deze lijst van maatregelen verwerkt is in een regionale visie en plan van aanpak. Uit een tussenstand blijkt dat de projectleiders zijn blijven steken in de definitiefase (van het oorspronkelijke fasenmodel). Uit de definitiefase blijkt dat het ontwikkelen van integrale wensbeelden rond duurzame bereikbaarheid een instrument is dat de provincie kan inzetten om pro-actief keuzes te maken bij de aanpak van leefbaarheidsproblematiek. De wensbeelden zouden kunnen sturen op maatregelen die de korte termijn beïnvloeden en de ontwikkeling van duurzame, lange termijn ideeën kunnen stimuleren. Het gedachtegoed dat onder aanweziging is ontstaan tijdens de bijeenkomst 'Duurzame mobiliteit is bereikbaar' van 28 oktober 2004 geeft aan dat de provincie Utrecht nog veel kan bereiken door vanuit de Aldersaanpak te opereren. Het biedt echter tot op heden weinig concrete handelingsperspectieven (Directiebesluit, 2004). De voormalige projectdirecteur van de dienst WVV zegt hier het volgende over: *'De Alders aanpak kent een redelijk hoog afbreukrisico en daarom hebben we besloten het project te laten landen in drie bestaande projecten. De 'Alders' problematiek is weinig concreet, evenals de invulling die de projectleiders eraan hebben gegeven. Langs een normale weg is het niet gelukt en waren er belemmeringen, daarom hebben we voor deze oplossing gekozen'* (Interview directeur WVV, 2005).

De Directieraad besluit daarom in december 2004 om het gedachtegoed van de commissie Alders te verankeren in drie bestaande projecten, te weten: Hart van de Heuvelrug, het Luteijnproject 'Utrecht Onderweg' en de Concernbrede Strategieontwikkeling. Op die manier hoopt de Directieraad dat de projectleiders het gedachtegoed kunnen concretiseren in daadwerkelijke processtappen. Men zal daarbij voldoende SMART-maatregelen<sup>16</sup> dienen te formuleren door middel van het opzetten van duurzame bereikbaarheidsprofielen en netwerkconcepten. De drie projecten zullen kort worden toegelicht (Directiebesluit, 2005).

- Hart van de Heuvelrug: is een deelproject van de Agenda 2010, waarin tien projecten in samenhang worden ontwikkeld door Provinciale Staten, na inbreng van de Utrechtse burgers, gemeentebesturen en maatschappelijke organisaties, waarbij men duurzaam wil investeren in de Utrechtse samenleving. Hart van de Heuvelrug wil ontwikkelingsgericht sturen en zet in op samenwerking vanuit de regio. Men tracht daarbij een visie te ontwikkelen op de Utrechtse Heuvelrug waar aspecten 'groen' (milieu) en 'rood' (werken, wonen en recreëren) gecombineerd moeten worden. De Aldersaanpak zou naast deze elementen ook een 'grijswaarde' in het project kunnen toevoegen. Hiermee wordt bedoeld de toevoeging van mobiliteit (Begeleidingsbrief stukken voor de Directieraad, 2005).
- Utrecht Onderweg: stuurt ontwikkelingsgericht en tracht partijen in de regio te laten samenwerken. Dit project maakt scenario's voor de toekomstige ontwikkeling van mobiliteitsnetwerken. De scenario's die tot nog toe zijn uitgewerkt richten zich voornamelijk op de sector verkeer. De Aldersaanpak kan het denken verbreden en integraal maken (Begeleidingsbrief stukken voor de Directieraad, 2005).
- Strategische Visie Utrecht: dient een strategische agenda op te stellen met inhoudelijke vraagstukken, waarbij men een relatie tracht te leggen met de rol en positie van de provinciale organisatie om dergelijke vraagstukken op te lossen. Bij deze visie zou de Aldersaanpak het integrale karakter dat men nastreeft als toevoeging kunnen gebruiken om op regionale schaal een integraal denkkader op te zetten voor de vraagstukken die spelen op de Utrechtse Heuvelrug (Begeleidingsbrief stukken voor de Directieraad, 2005).

De projectleider namens WVV oordeelt als volgt over deze stap: *'Voor mij betekende de Aldersaanpak de mogelijkheid om een vernieuwend platform op te kunnen zetten, die ervoor zorgde dat er vernieuwend tegen beleid kon worden aangekeken. Door het gedachtegoed bij drie projecten te plaatsen hebben we het best haalbare eruit gehaald, maar ik vind het jammer. We kunnen het*

---

<sup>16</sup> SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

*gedachtegoed tenminste nog in meerdere projecten laten neerdalen, maar er treedt niet echt een verandering op zoals ik die voor ogen had' (interview projectleider WVV, 2005).*

In overleg met de projectleiders uit de bovengenoemde projecten zal verankering van de Aldersaanpak plaatsvinden door toepassing van duurzame bereikbaarheidsprofielen en bijbehorende netwerkconcepten voor het gebied rond de Utrechtse Heuvelrug. Vanuit het project 'Hart van de Heuvelrug' kunnen de projectleiders zich toch richten op dit gebied. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een aangepaste VerkeersPrestatieRegionaal (VPR)-methode. Deze ontwerpsystematiek brengt duurzame, toekomstgerichte oplossingen in beeld voor de bereikbaarheidsopgave in een specifiek gebied in relatie tot de ontwikkelingsopgave. De aangepaste VPR-methodiek moet een set duurzame bereikbaarheidsprofielen (met indicatorenset) opleveren en daarnaast netwerkconcepten, die 'groene' (milieu) en 'rode' (wonen, werken en recreatie) aspecten omvat, kunnen combineren. Bereikbaarheidsprofielen kunnen keuzes voor bepaalde maatregelen onderbouwen en kunnen laten zien welke uitwerking de profielen kunnen hebben op inrichtingsniveau (Memo vervolg Aldersproject Duurzame mobiliteit, 2005).

#### *4.3.6 Aldersaanpak verwerken in de drie bestaande projecten*

Om duurzame bereikbaarheidsprofielen op te zetten zal er een extern bureau moeten worden ingeschakeld vanuit de dienst Water en Milieu (WEM). Om het proces succesvol te laten verlopen zal men als volgt te werk moeten gaan. Er worden drie deelgroepen geformuleerd: een werkgroep, een ontwerpgroep en een stuurgroep. De werkgroep zal zich daarbij richten op het voorbereiden van activiteiten en uitkomsten van deelstappen uitwerken tot gewenste tussen- en eindproducten. Deze groep bestaat uit de opdrachtgever (directeur WEM), de projectleiders en vertegenwoordigers van de diensten Ruimtelijke Ordening, WVV en WEM. De ontwerpgroep richt drie ontwerpessies in om te komen tot duurzame bereikbaarheidsprofielen en dient netwerken op te zetten. Deze groep bestaat uit deskundigen en belangenvertegenwoordigers uit het gebied. De stuurgroep wordt gevormd door de projectleiders van de drie projecten, aangevuld door de directeuren van de twee betrokken diensten van WEM en WVV. Deze groep zal kaders stellen, resultaten beoordelen en resultaten uit dit project verankeren. Onder leiding van de Directieraad vindt een verdere uitwerking van dit project plaats (Begeleidingsbrief stukken voor de Directieraad, 2005).

#### *4.3.7 Stand van zaken maart 2005: een leermoment*

Maart 2005 vindt de Innovatietop Duurzame ontwikkelingspolitiek plaats, waarbij aan staatssecretaris Van Geel (VROM) een werkboek wordt aangeboden met daarin de stand van zaken van de verschillende pilot projecten. In dit werkboek wordt ook ingegaan op het pilot project dat de provincie Utrecht heeft ondernomen. Voorafgaand aan dit werkboek heeft de projectleider van de dienst WEM een verslag geschreven over de ervaringen met het Utrechtse Aldersproject 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug'. Hierin staat dat het project net de intern verkennende fase heeft afgerond voor zowel 'de ernst en urgentie van het probleem' als 'de wijze van implementatie van de aanpak inclusief draagvlak voor de werkwijze'. Vanuit de provincie Utrecht is bewust gekozen om eerst intern de insteek qua inhoud en proces helder te krijgen, voordat extern contacten werden gelegd. De projectleider WEM beschrijft hoe de afgelopen periode als 'een continu ontwikkelproces -waarbij er veel leerpunten te halen zijn uit het project'- kan worden gezien. Deze drie leerpunten zijn achtereenvolgens inhoudelijk, procesmatig en organisatorisch. Allereerst heeft men intern veel disciplines betrokken bij het project, zoals: verkeer & vervoer, milieu, ruimtelijke ordening, economische zaken, natuur en volkshuisvesting. Achter deze disciplines schuilen vele belangen en om deze te verenigen en vanuit de provincie Utrecht een eenduidig signaal te formuleren werden er compromisvoorstellen gedaan die abstract en vrij invulbaar waren. Dit leidde ertoe dat het draagvlak voor het project werd ondermijnd, terwijl het streven juist omgekeerd was. In een vervolgproces zal aandacht moeten worden besteed aan individuele belangen van partijen, welke goed in beeld moeten worden gebracht en in de gaten moeten worden gehouden. Partijen zullen uiteindelijk de individuele belangen moeten ontstijgen en een gezamenlijke verantwoordelijkheid op zich moeten nemen voor

het bereiken van consensus over te realiseren gezamenlijke einddoelen (Memo IPO Innovatietop Duurzame ontwikkelings-politiek, 2005).

Het volgende leerpunt in het pilot project kan als volgt worden omschreven. Door de onbekendheid met deze 'nieuwe' manier van werken en het ontbreken van op voorhand te benoemen concrete resultaten, verliep het proces moeizaam. Er was sprake van een doorlopende zoektocht naar steunpunten voor behoud van de Aldersaanpak, omdat er de angst bestond dat het project werd terugverwezen naar een aanpak volgens de waan van alledag, gericht op korte termijn successen. Steeds vaker kwamen er signalen dat het management afhaakte onder het commentaar: *'het duurt wel erg lang voor er iets gebeurt'*. De projectdirecteur omschreef de Aldersaanpak als volgt: *'het is een knop omdraaien en gaan'* (interview directeur WEM, 2005). Kortom: om de aandacht en het draagvlak te behouden en de belangstelling te verbreden moet er vaart komen en blijven in het traject. Confrontaties met de bestaande praktijk moeten met lef worden aangegaan (Memo IPO Innovatietop Duurzame ontwikkelingspolitiek, 2005).

Naast het pilot project doorlopen alle beleidsvelden op eigen wijze veranderingsprocessen, gevoed door het inzicht dat hardnekkige problemen niet via de huidige werkwijze kunnen worden opgelost. De Aldersaanpak is daarmee niet een alleenstaande ontwikkeling binnen de provincie Utrecht, diverse elementen van de Aldersaanpak zijn terug te vinden in andere projecten en denkbeelden zoals: ontwikkelingsplanologie en Luteijn. Mede hierdoor is aansluiting gezocht met de lopende projecten Hart van de Heuvelrug, welke opgezet is vanuit het concept ontwikkelingsplanologie en Utrecht Onderweg waarbij de werkwijze is geënt op uitspraken van de commissie Luteijn en de Strategische Visie Utrecht. Daarbij blijft het belangrijk om de Aldersaanpak te communiceren richting de bestaande projecten en 'milieu de toegevoegde waarde' te laten zijn van andere beleidsvelden. Op die manier kan men al doende leren en gebruik maken van aanwezige ontwikkelingen (Memo IPO Innovatietop Duurzame ontwikkelingspolitiek, 2005).

#### *4.3.8 Voortgangsgesprek project 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug': Juni 2005*

In juni 2005 vindt een volgende belangrijke stap in het pilot project plaats, namelijk een gesprek tussen een externe adviseur, een student, de projectleiders, de projectdirecteur namens WEM en de voormalige projectdirecteur namens WVV. In dit gesprek wordt door een externe adviseur van DHV geadviseerd het pilot project te stoppen. Dit doet hij naar aanleiding van het stageverslag van de student, die de casus de afgelopen drie maanden heeft gevolgd en geanalyseerd. De projectdirecteur ziet daarmee bevestigd dat het pilot project geen succesverhaal zal worden en volgt het advies van de externe adviseur op. Voor hem is het project daarna afgesloten. De projectleiders zijn onaangenaam verrast door dit besluit, maar voelden het zwaard van Damokles al boven zich hangen. De projectleider WEM zegt hier later over: *'De beslissing kwam toch nog onverwachts, maar eigenlijk voelde het wel als een opluchting, omdat het eraan zat te komen'* (Interview projectleider WEM, 2006).

#### *4.3.9 Hart van de Heuvelrug en de Aldersaanpak: juli 2005*

Uiteindelijk heeft het project 'Hart van de Heuvelrug' zich als volgt laten inspireren door de Aldersaanpak richting een aanpak met oog voor duurzame en leefbare mobiliteit op de Utrechtse Heuvelrug. Het project 'Hart van de Heuvelrug' vraagt aandacht voor de versnippering van de natuur door bebouwing, (spoor)wegen en hekken, omdat het gebied juist wordt geprezen om zijn landschappelijke eenheid van de natuur, welke moet worden behouden. Door twee 'groene' corridors te creëren zou de natuur kunnen worden hersteld en daarnaast probeert men ruimte te creëren voor woningbouw, bedrijvigheid en recreatie. Met opbrengsten van nieuwe bebouwing in het gebied (alleen op daarvoor aangewezen plaatsen) worden 'groene' projecten betaald, er is sprake van verevening en een positieve 'rood'- 'groen' balans ([www.hartvandeheuvelrug.provincie-utrecht.nl](http://www.hartvandeheuvelrug.provincie-utrecht.nl), 2006).

Uiteindelijk krijgt de Aldersaanpak in het deelproject 'Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug' ( juli 2005) onder leiding van de voormalig projectleider WEM<sup>17</sup> een eerste uitwerking. Dit zal met de andere twee projecten, Utrecht Onderweg en Strategische Visie Utrecht, niet

---

<sup>17</sup> Het project 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug' is officieel afgerond in juni 2005 en daarom wordt hier gesproken over de voormalige projectleider. Echter de projectleider krijgt de rol terug in het Deelprojectenplan 'Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug' (2005).



meer gebeuren. In het deelproject is de Aldersaanpak geïntegreerd in een gebiedsgerichte aanpak. Dit deelproject wordt daarbij enkel ter oriëntatie ingebracht in het project Hart van de Heuvelrug. Een kenmerkend uitgangspunt van dit pilot project is het versterken van de natuur- en recreatiewaarde van het gebied rond de Utrechtse Heuvelrug en het behouden van de milieukwaliteit. De centrale opgave voor het deelproject is: het ontwikkelen van mobiliteitsnetwerken (grijs) en het aanwijzen van gebieden voor wonen en werken (rood), op zodanige wijze dat de natuur- en milieuwaarden (groen) in het Hart van de Heuvelruggebied worden beschermd en waar mogelijk worden versterkt. Daarbij dient men in samenwerking met de regionale partners invulling te geven aan het duurzaam combineren van bereikbaarheid, leefbaarheid en natuur in het Hart van de Heuvelrug (Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug, 2005).

Zoals in het Streekplan 2005-2015 van de provinciale organisatie Utrecht staat vermeldt vormt natuur een belangrijke basis voor een aantrekkelijk landelijk gebied. De leefbaarheid en aantrekkelijkheid van het stedelijke gebied worden mede bepaald door mogelijkheden voor ontspanning in het omringende landelijke gebied (Streekplan 2005-2015, 2005: 88). Om ecologische duurzaamheid te bereiken zet de provincie Utrecht in op het realiseren van een Ecologische Hoofdstructuur. Een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is een samenhangend netwerk van natuurgebieden en verbindingzones en is bedoeld om de kwaliteit en de levensvatbaarheid van natuurgebieden te verbeteren. De EHS van de Heuvelrug strekt zich uit vanaf de Nederrijn (Grebbeberg bij Rhenen) in het zuiden tot aan het Gooimeer in het noorden. Het zuidelijke deel van de Heuvelrug, met als noordelijke grens de A12, is hierop aangewezen als Nationaal Park. Het ‘Hart van de Heuvelrug’ betreft een versnipperd gebied dat zwaar onder druk staat vanwege uitbreidingsbehoeften voor wonen en werken. De wens de Heuvelrug als een van de grootste aaneengesloten bos- en natuurgebieden te behouden en te versterken, heeft in 2002 geleid tot het opzetten van het gebiedsgerichte project ‘Hart van de Heuvelrug’ als onderdeel van Agenda 2010. In 2004 is een raamovereenkomst afgesloten tussen zeventien organisaties (overheden en maatschappelijke organisaties) voor de realisatie van de gebiedsvisie ‘Hart van de Heuvelrug’: meer groen van betere kwaliteit, terwijl men aan de andere kant kijkt hoe men wonen, werken en mobiliteit beter in kan vullen door te schuiven met gebiedsfuncties. In de ‘Gebiedsvisie Hart van de Heuvelrug 2030: schaken op de Heuvelrug speelveld & openingsspel’ (2003) wordt het gebied beschreven als een kruispunt van groene, rode en grijze componenten. Wonen en werken (rood) en infrastructuur (grijs) vormen daarbij autonome krachten, die door de natuur (groenontwikkeling) een tegenwicht kunnen krijgen. Hieronder toont een kaart het gebied (Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug, 2005).

Figuur 1.1: Groene corridors HvH



Bron: Provincie Utrecht (2005) ‘Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug’

#### 4.3.10 Deelproject ‘Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug’

Dit deelproject is onder leiding van de voormalige projectleider WEM van het pilot project tot stand gekomen en is ter oriëntatie ingebracht in het project ‘Hart van de Heuvelrug’ in juli 2005. Op het moment dat het rapport ‘Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug’ wordt uitgebracht is er voor het project ‘Hart van de Heuvelrug’ al een raamovereenkomst gesloten tussen verschillende organisaties, echter er dienen nog enkele deelgebieden een nadere invulling te krijgen. Het deelproject is tot stand gekomen in overleg met externe adviseurs van DHV en Muconsult, de gemeente Zeist en Soest, het Recreatieschap, de ANWB en enkele interne medewerkers van de diensten WVV, WEM en Ruimtelijke Ordening. Deze hebben in een ontwerpgroep gezeten om voor het gebied een idee te ontwikkelen welke is uitgewerkt in het Deelprojectplan ‘Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug’ (Interview projectleider WEM, 2006).

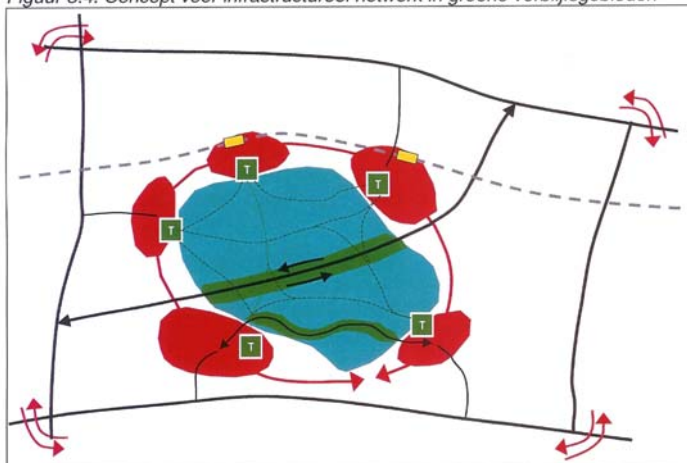
Uitkomsten van dit project kunnen als volgt worden samengevat. Dit project heeft een specifieke invalshoek gehad, namelijk: de groene natuur- en milieuwaarden beschermen en mogelijk versterken. Daarbij heeft men vanuit een lagenbenadering gekeken naar het gebied, welke bestaat uit de volgende lagen. Allereerst de fysieke ondergrond, welke als volgt wordt omschreven: ‘deze laag laten wij -meer dan in het verleden- bepalend zijn voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen’ (Streekplan, 2005: 25). Ten tweede de verkeers- en vervoersnetwerken, welke als volgt worden benaderd: ‘Wij hanteren het bestaande infrastructurele netwerk als uitgangspunt. Nieuwe verbindingen zijn aanvaardbaar, wanneer zij het netwerk complementeren en de leefbaarheid van de kernen verbeteren’ (Streekplan 2005: 25). Als laatste laag wordt het ruimtegebruik genoemd, welke wordt omschreven als: ‘deze vormen van ruimtegebruik stemmen we meer dan voorheen af op de twee andere lagen’ (Streekplan, 2005: 25). Vanuit de fysieke onderlaag (laag één) heeft men de verkeers- en vervoersnetwerken (laag twee) geschetst die gewenst zouden zijn in het gebied en vervolgens het woon- en werkgebied erbij gezocht (laag drie) (Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug, 2005).

Doordat men handelt vanuit het ‘groene’ perspectief ontwikkelt men duurzame en leefbare mobiliteit in het gebied op de Utrechtse Heuvelrug in tegenstelling tot vroeger, waarbij men allereerst de ‘rode’ en ‘grijze’ gebieden ontwikkelde alvorens het ‘groene’ perspectief te bezien (Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug, 2005).

Hierbij heeft men de volgende toekomstschetsen ontwikkeld voor Hart van de Heuvelrug. Voor het gebied is een groene onderlaag ontwikkeld, waarop de verschillende typen van natuur en recreatiegebieden met bijbehorende milieukwaliteiten zijn gedefinieerd. Op basis van de milieukwaliteit zijn bereikbaarheidsprofielen toegekend. De milieukwaliteit kent ecologische zones, welke kwetsbaar en extensief gebruikt mogen worden en recreatiegebieden (apart vastgelegd of in de bestaande natuur), welke intensief gebruikt mogen worden. De ‘groene’ bereikbaarheidsprofielen dienen als kader voor de mate van bereikbaarheid van wegen en paden in het gebied. Dit geeft als resultaat dat in de toekomst wandelaars en fietsers de natuurgebieden beter kunnen bereiken dan het autoverkeer en het collectief vervoer. Voor een fietser zou een netwerkconcept worden opgericht, zodat de Utrechtse Heuvelrug lopend en/ of per fiets goed te bereiken zou zijn. Voor het autoverkeer wordt een andere oplossingsrichting gekozen. Doorgaand verkeer zal in een buitenkring rond het gebied worden

geleid, met enkele afslagen voor het bestemmingsverkeer. Dit heeft tot gevolg dat de bereikbaarheid in het gebied niet optimaal zal zijn, maar een verdere versnippering van de Ecologische Hoofdstructuur zal worden voorkomen. De derde laag gaat vervolgens in op de ontwikkeling van wonen en werken in het gebied.

Figuur 3.4: Concept voor infrastructureel netwerk in groene verblijfsgebieden



Bron: Provincie Utrecht (2005) 'Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug'

Essentieel hierbij is dat de 'rode' functies in minder of geen kwetsbare groene gebieden worden geplaatst, zodat kwetsbare natuurgebieden bespaard kunnen worden en/of blijven. Potentiële gebieden waar men woon- en werkgebieden kan creëren bevinden zich aan de buitenkant van een verblijfsgebied, nabij een buiten- of binnencirkel. Dit zou vijf locaties aanwijzen (zie afbeelding, welke vijf rode gebieden omvat) die vanuit het 'groene' perspectief in aanmerking komen voor de ontwikkeling van woon- en werkgebieden. Dit ontwikkelde basisconcept dient als handreiking gebruikt te worden bij de toekomstige planvorming van infrastructuur in het gebied van de Utrechtse Heuvelrug en kan leiden tot duurzame mobiliteit (Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug, 2005).

Kortom, door aansluiting te zoeken bij een bestaand project, 'Hart van de Heuvelrug', heeft de projectleider een deelproject ontwikkeld dat ingaat op de mobiliteitsontwikkeling, woon- en werkgebieden en de natuur in het gebied van de Utrechtse Heuvelrug. Door het project ter oriëntatie aan te bieden aan het overkoepelende project 'Hart van de Heuvelrug', tracht de projectleider WEM milieu de toegevoegde waarde in het project te laten worden. Doordat het project 'Hart van de Heuvelrug' in juli 2005 al een raamovereenkomst had gesloten blijft het onduidelijk of het deelproject nog invloed kan hebben in de gebiedsontwikkeling, dit beeld wordt bevestigd in het interview dat met de projectleider WEM wordt gehouden: *'Het deelproject is ter oriëntatie aangeboden aan de projectleider van Hart van de Heuvelrug, maar heeft als zodanig geen concrete uitwerking gekregen in dit project'* (Interview projectleider WEM). De concepten en visie kunnen in principe worden meegenomen in toekomstige ontwikkelingen in het gebied rond de Utrechtse Heuvelrug. Het deelrapport vraagt wederom aandacht voor de Aldersaanpak en biedt mogelijke oplossingsrichtingen die een duurzame oplossing vormen voor de problematiek in het gebied rond leefbaarheid en bereikbaarheid (Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug, 2005).

#### **4.4 Het pilot project 'duurzame mobiliteit'?**

Alvorens over te gaan tot de analyse van het pilot project, zoals dit hierboven is beschreven, zal er een korte samenvatting worden gegeven van de empirische bevindingen zoals deze in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd. Allereerst kan worden gezegd dat het pilot project is ontstaan op basis van nationale en provinciale initiatieven, om op 'duurzame' wijze een hardnekkig milieuprobleem aan te pakken. Directe aanleiding voor de provinciale organisatie om een pilot project op te zetten, vormt het rapport van de IPO commissie Alders, welke aan de hand van 12 elementen de Aldersaanpak introduceert als middel om een hardnekkig milieuprobleem aan te pakken. Deze Aldersaanpak biedt provinciale organisaties handvatten om zowel inhoudelijk als procesmatig een milieuprobleem in de regio aan te pakken. De provinciale organisatie Utrecht besluit hierop een pilot project op te zetten om een 'duurzaam mobiliteitsbeleid op de Utrechtse Heuvelrug' te creëren. Mobiliteit vormt in de regio en voornamelijk rond het natuurgebied van de Utrechtse Heuvelrug een milieuprobleem, welke 'anders' opgelost moet worden. Om dit te bereiken wordt een ambitieus projectplan opgesteld, welke gebruik maakt van het fasenmodel zoals dit in het theoretisch kader onder de mechanische benadering van het multi-fase concept wordt omschreven. Hierbij worden de volgende fasen onderscheiden, namelijk: de opstartfase, definitiefase, ontwerpfase, voorbereidingsfase, realisatiefase en nazorgfase. De voorbereidingsfase zou eind 2005, zoals in het fasenplan is opgenomen moeten zijn afgerond, op basis hiervan kunnen we uitspraken doen over het verloop van het pilot project. De realisatiefase en nazorgfase vragen tijd, aangezien het hier gaat om de ontwikkeling van een duurzaam beleid en dit vraagt om ontwikkelingsproces gericht op de lange termijn. Elke fase wordt afgesloten met een go/ no-go moment binnen de Directieraad, er vindt dus na elke fase een besluitvormingsmoment plaats. Na de opstartfase, welke een huidige stand van zaken moet opleveren, vindt op 10 maart 2004 het eerste go-moment plaats. Ondanks de twijfel die de Directieraad uit richting de projectleiders, mag het project worden voorgezet, omdat de stand van zaken uitwijst dat er wel degelijk iets in het gebied rond de Utrechtse Heuvelrug moet gebeuren. Vervolgens zal de volgende fase van start moeten gaan, waarin de provinciale organisatie een streefbeeld vaststelt voor het gebied. De definitiefase start in juli 2004

en gaat van start met een communicatieplan, waardoor twijfels rond dit project moeten worden verholpen. Daarnaast levert het Deelprojectplan (2004), welke een uitwerking is van de definitiefase, een nieuwe planning op voor het pilot project. Dit Deelprojectenplan (2004) wordt als volgt ingericht: allereerst dient er een lijst met optionele maatregelen te worden vastgesteld door middel van een innovatieve bijeenkomst; deze zou in september 2004 moeten plaatsvinden. Een volgende stap is het opstellen van een conceptvisie voor het gebied. Deze dient intern getoetst te worden op intern draagvlak en vervolgens kan de ontwerpfase van start gaan door optionele maatregelen voor het gebied in een projectplan aan te bieden aan de Directieraad in december 2005. De uitwerking van het Deelprojectenplan zorgt ervoor dat er in oktober 2004 een innovatieve bijeenkomst wordt georganiseerd, waarbij zowel interne- en externe betrokkenen een lijst met wensbeelden creëren voor de Utrechtse Heuvelrug. Dit leidt echter niet tot een voorlopige set van optionele maatregelen, die aan de Directieraad worden aangeboden. Daaropvolgend neemt de Directieraad in december 2004 het besluit om de Aldersaanpak te verankeren in drie bestaande projecten, namelijk: Hart van de Heuvelrug, Utrecht Onderweg en Strategische Visie Utrecht. Deze maatregel zou ervoor moeten zorgen dat de Aldersaanpak wel een concrete uitwerking zal krijgen. In maart 2005 wordt aan staatssecretaris Van Geel een rapport aangeboden met de stand van zaken van de diverse IPO-projecten, waaraan de provinciale organisatie Utrecht een bijdrage dient te leveren. Dit moment gebruikt de projectleider WEM om zelf een korte evaluatie te houden over de voortgang van het project. Dit leidt tot een verslag met ervaringen, waarin drie leermomenten worden beschreven die inhoudelijk, procesmatig en organisatorisch van aard zijn. Inhoudelijk waren er problemen om het project te concretiseren, de nieuwe manier van werken bleek procesmatig moeilijk op te zetten en in de organisatie bleek verandering moeilijk te bewerkstelligen. In juni 2005 wordt besloten om het pilot project helemaal stop te zetten, er verschijnt enkel nog het rapport 'Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug' (juli 2005) waar de Aldersaanpak in wordt verwerkt. Dit rapport wordt als deelproject ter oriëntatie ingebracht in het project 'Hart van de Heuvelrug', maar krijgt als zodanig verder geen nadrukkelijke uitwerking in dit project.

Aan de hand van deze concluderende opsomming van gebeurtenissen kan op basis van de wetenschappelijke literatuur het volgende worden gezegd. Het pilot project heeft in de eerste plaats geen transitie weten te bewerkstelligen, omdat er te weinig concrete aanwijzingen terug te vinden zijn om te spreken van een 'duurzaam mobiliteitsbeleid op de Utrechtse Heuvelrug' en een transitie volgens de werkdefinitie zoals in hoofdstuk twee is opgesteld. Het deelprojectenplan 'Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug' (juli 2005) kan wellicht worden opgevat als het eerste experiment met de Aldersaanpak, een andere manier van werken welke een transitie in de hand kan werken, het biedt onvoldoende grondvesten om aan te nemen dat dit een eerste stap van een transitieproces is waarbij er volgens de mechanische benadering in de voorontwikkelingsfase onderhuids (enkel organisatie-intern) een eerste stap richting een verandering c.q. transitie ontstaat. Het pilot project is, volgens het door de projectleiders WEM en WVV eerste opgestelde fasenmodel, blijven steken in de definitiefase van het project. Daarbij kan worden gesteld dat men een gedeelde visie heeft ontwikkeld op basis van het deelrapport (juli 2005). Echter deze krijgt uiteindelijk voorlopig geen nadere uitwerking.

Om nader te beoordelen waarom er uiteindelijk geen transitieproces tot stand is gekomen, zoals de provinciale organisatie dit in eerste instantie heeft willen bereiken aan de hand van het opgestelde fasenplan in oktober 2003, wordt het pilot project in het volgende hoofdstuk geanalyseerd. Deze analyse is gebaseerd op de tien theoretische concepten die zijn gekozen op basis van de werkdefinitie die een ideaaltypisch transitieproces kunnen bewerkstelligen, waarbij niet alleen een organisatie een veranderingsproces ingaat, maar waarbij duurzaam beleid een inhoudelijke vertaalslag krijgt.

## **Hoofdstuk 5 Duurzaam mobiliteitsbeleid?!?**

In dit hoofdstuk zal de analyse plaatsvinden van het pilot project zoals deze in het vorige hoofdstuk is beschreven. De analyse zal gebeuren op basis van de tien theoretische concepten, zoals deze zijn vastgesteld in hoofdstuk twee en geoperationaliseerd in hoofdstuk drie, te weten: duurzame ontwikkeling, systeeminnovatie, transitieproces, multi-levelperspectief, multi-fase concept, sociaal leerproces, institutionele barrières, netwerksturing, procesmanagement en governance. Deze tien theoretische concepten vormen een toetsingskader voor de werkdefinitie die is gevormd rond het transitieconcept. Een ideaaltypische transitie wordt hierbij omschreven als: *'Een transitie is een dynamische ontwikkeling waarbij een overheidsorganisatie bestaande handelingspatronen wijzigt en procesmatig, horizontale en interactieve stuurt, zodat er een structurele maatschappelijke verandering c.q. duurzame ontwikkeling kan ontstaan'*. Daarbij geven de tien concepten een invulling aan deze werkdefinitie en kunnen worden gezien als een voorwaarde voor het succesvol invoeren van een transitie. De werkdefinitie kan aansluiting vinden bij twee theoretische benaderingen van een transitie, echter door ook aandacht te besteden aan organisationele veranderingen lijkt deze meer aansluiting te vinden bij de organische benadering van het transitieproces, omdat de mechanische benadering weinig rekening houdt met organisationele aspecten van een transitie. In een ideaaltypisch model zou naar mijn idee rekening moeten worden gehouden met organisationele aspecten tezamen met het opzetten van een daadwerkelijk inhoudelijke transitie. De mechanische benadering lijkt meer gericht te zijn op innovaties op technologisch gebied, de organische benadering kijkt verder dan dit en oordeelt hoe een publieke organisatie een dergelijke transitie met of zonder technologische innovaties kan bereiken. In de volgende paragrafen zullen eerst de tien concepten centraal staan bij de analyse van het pilot project om mogelijke tegenslagen te kunnen verklaren en aanbevelingen te kunnen doen voor een mogelijk vervolg. Aan het eind van het hoofdstuk zal daarnaast worden gekeken op welke wijze de provinciale organisatie Utrecht een transitie heeft ingezet en welke benadering is toegepast in dit pilot project.

### **5.1 Tien concepten laten neerdalen in het Utrechtse pilot project**

#### **5.1.1 Duurzame ontwikkeling**

Het concept duurzame ontwikkeling wordt in paragraaf 2.1.2 nader uiteengezet en in paragraaf 2.5 als eerste concept behandeld en daarmee als eerste voorwaarde gezien voor het opzetten van een transitie. Duurzame ontwikkeling wordt daarbij als transitie-eindbeeld gezien, waarbij men niet alleen voorziet in de behoefte van de huidige generatie, maar ook rekening houdt met de behoeften van toekomstige generaties (Rotmans, 2002: 24). Daarnaast worden in de paragraaf 3.2.2 enkele uitgangspunten beschreven die ervoor kunnen zorgen dat duurzame ontwikkeling tot stand komt, te weten: duurzame ontwikkeling vraagt om een integrale afweging op economisch, ecologisch en sociaal-cultureel beleidsniveau (1), op verschillende schaalniveaus (2), en vraagt om een lange termijn ontwikkeling (3) in participatie met andere actoren (4).

Alvorens te kijken of er sprake is van duurzame ontwikkeling aan de hand van de vier factoren, zal allereerst worden gekeken wat in het pilot project wordt verstaan onder duurzame ontwikkeling. Het NMP4 (2001) schetst duurzame ontwikkeling als een integraal zoekproces waardoor samenhangend beleid wordt opgezet dat zich richt op lange termijn ontwikkelingen. Hierop verschijnt het IPO rapport (2002) 'Duurzame ontwikkelingspolitiek in de regio' waarbij samenwerking en integraliteit kernbegrippen vormen. Het behalen van milieurendement wordt hier een doel van duurzame ontwikkeling genoemd. In het pilot project van de provincie Utrecht wordt een analyse gemaakt van de problemen in de regio en daaruit blijkt dat de leefbaarheid en mobiliteit rond de Utrechtse Heuvelrug zorgen voor een 'hardnekkig milieuprobleem'. Korte termijn oplossingen bieden onvoldoende resultaat, omdat: de mobiliteit nu al zorgt voor milieuknelpunten, terwijl de mobiliteitsbehoefte blijft groeien en de milieunormen strenger worden. Op diverse plaatsen in het gebied rond de Utrechtse Heuvelrug is er sprake van een onaanvaardbare kans op gezondheidsschade. Luchtverontreiniging, geluidshinder en de externe veiligheid leveren hieraan een belangrijke bijdrage en de natuur in het gebied raken steeds meer en meer versnipperd. Kortom: voor de provincie Utrecht vormt dit de aanleiding om te komen tot duurzame ontwikkeling op de Utrechtse Heuvelrug. Duurzame

ontwikkeling dient bereikt te worden door antwoord te geven op de volgende vraag: *'hoe kunnen we de groeiende behoefte aan mobiliteit faciliteren zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de leefomgeving?'*. Het doel van het project zou zijn om te komen tot een integraal toekomstgericht kwaliteitsbeeld rond leefbaarheid en bereikbaarheid gekoppeld aan mobiliteit en tevens het dilemma tussen bereikbaarheid en leefbaarheid aan te pakken. Hierbij houdt men rekening met toekomstige ontwikkelingen (over 50 jaar) in het gebied (Implementatieadvies commissie Alders, 2005). De directeur van de dienst Wegen, Verkeer en Vervoer (WVV) omschrijft duurzame ontwikkeling als volgt: *'het is het schakelen op het gebied van ruimtelijke ordening, infrastructuur en economie in een wolk van leefbaarheid. Het aspect leefbaarheid zullen op bovengenoemde gebieden niet uit het oog moeten worden verloren, de provinciale organisatie zou juist moeten schakelen op deze drie gebieden'* (Interview directeur WVV, 2005).

Het pilot project vraagt dus om duurzame ontwikkeling rond de groeiende behoefte aan mobiliteit en de kwaliteit van de leefomgeving. Om dit te bereiken zal er een beleid opgezet moeten worden dat gebruik maakt van de vier factoren, zoals deze in paragraaf 3.2.2 zijn opgesteld. Allereerst kan worden gekeken of de projectleiders hebben getracht beleid tot stand te brengen, waarbij diverse beleidsterreinen betrokken zijn geweest. Op deze eerste factor kan bevestigend worden geantwoord. Zowel de dienst Water en Milieu (WEM) als Wegen, Verkeer en Vervoer (WVV) en de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, strategie en communicatie zijn betrokken geweest bij het ontwikkelen van wensbeelden voor het betreffende gebied. Wellicht had deze beleidsintegrale werkwijze meer gestructureerd kunnen worden. Dit is tijdens het pilot project niet gestructureerd opgezet. De tweede factor, het opzetten van een lange termijn proces, is in feite in de kiem gesmoord en de projectleiders zijn in de uitvoering van het fasenplan niet verder gekomen dan de definitiefase van de oorspronkelijke planning van het pilot project. Onduidelijk is of de beide projectleiders ook een lange termijn proces wilden opzetten, omdat enkel aan de eerste fasen een tijdsplan wordt gekoppeld voor de uitvoering en dit ontbreekt voor de belangrijkste fase, namelijk: de realisatiefase. Vanwege het uitblijven van een concretiseringslag wordt het pilot project vroegtijdig stopgezet. Het gedachtegoed wordt in een ander deelproject verwerkt, welke ter oriëntatie wordt gestuurd naar het project 'Hart van de Heuvelrug', echter er kan niet duidelijk gesteld worden dat de Aldersaanpak een nadere uitwerking zal krijgen en er een proces is ontwikkeld dat op de lange termijn leidt tot duurzame ontwikkeling. De derde factor, participatie met externe actoren, komt in het pilot project nauwelijks van de grond. Enkel bij de innovatieve bijeenkomst van 28 oktober 2004 worden enkele externe partijen betrokken, zoals: DHV, MUconsult, de ANWB en Rijkswaterstaat. Wederom ontbreekt het hier aan een structureel samenwerkingsverband met externe actoren. In maar één bijeenkomst worden externe partijen betrokken welke wensbeelden creëren, maar vervolgens vindt er geen gezamenlijke concretisering plaats door het opzetten van een uitvoerend project, dus ook deze factor lijkt niet terug te worden gevonden in het pilot project. De laatste factor, het betrekken van diverse schaalniveaus, is ook niet gehaald. Het pilot project is voornamelijk intern gericht geweest om draagvlak te krijgen en heeft daarom niet kunnen schakelen tussen nationale, regionale en lokale belangen, omdat de provinciale organisatie niet met deze partijen rond de tafel is gaan zitten.

Het project 'Hart van de Heuvelrug' heeft een raamovereenkomst gesloten met zeventien organisaties en daarmee voldaan aan drie aspecten van duurzame ontwikkeling namelijk: in participatie met externe actoren een lange termijn proces aangaan. Daarbij zijn tevens partijen betrokken die op meerdere schaalniveaus functioneren. Het enige wat ontbreekt in dit project is de interne integrale afweging, omdat ze enkel vanuit de dienst Ruimtelijke Ordening bij dit project zijn betrokken. Uit dit project blijkt dat er wel degelijk externe partners geïnteresseerd zijn in het gezamenlijk ontwikkelen van een duurzame visie. Echter het opzetten van een intern integraal netwerk blijkt ook hier een belangrijke ontbrekende factor te zijn. In het deelproject (juli 2005) worden wel enkele externe actoren betrokken, maar dit rapport blijft voorlopig een oriëntatie voor het gebied rond de Utrechtse Heuvelrug en wordt niet omgevormd tot een uitvoerend project richting duurzame ontwikkeling.

Naar aanleiding van de vier factoren die kenmerkend zijn voor het opzetten van duurzame ontwikkeling kan ten aanzien van het pilot project worden gezegd dat er geen duurzame ontwikkeling tot stand is gekomen. Het pilot project heeft niet geleid tot een 'duurzaam mobiliteitsbeleid' op de Utrechtse Heuvelrug, wat oorspronkelijk het doel is geweest van de projectleiding. Het deelproject 'Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug' zou kunnen leiden tot duurzame ontwikkeling, echter zelfs voor de projectleider blijft het onduidelijk of dit project en de visie die in het rapport wordt neergelegd wordt toegepast in het project 'Hart van de Heuvelrug'. Het biedt nu enkel een beschrijving van mogelijke ontwikkelingen voor de mobiliteit en leefbaarheid in het gebied rond de Utrechtse Heuvelrug. Doel hiervan is de belangrijkste toevalswegen buiten het gebied van de Utrechtse Heuvelrug te houden en bestemmingsverkeer richting bepaalde woon- en werkgebieden op te zetten. Natuur en milieu worden hierbij minder versnipperd en het 'groene hart' van de Heuvelrug zal de komende generaties blijven bestaan (Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug, 2005).

### 5.1.2 Systeeminnovaties

Systeeminnovaties kunnen ontstaan op basis van twee benaderingen, welke zijn omschreven in paragraaf 2.2.2, 2.3.3, 2.3.4 en 2.3.2. In de mechanische benadering worden systeeminnovaties beschreven als '*technologische ontwikkelingen en innovaties*' (Geels, 2004: 19) en worden bepaald door vier kenmerken, namelijk: er dient sprake te zijn van een revolutionaire ontwikkeling (1), innovaties dienen structureel te zijn (2), moeten ontwikkeld worden via een multi-actor proces (3) en op de lange termijn (4) moeten leiden tot nieuwe functionaliteiten (5). Aan de andere kant wordt de organische benadering van een systeeminnovatie gekenmerkt door de volgende factoren: sprake van een veelomvattende innovatie (1), die zich op co-evolutionaire wijze wordt ontwikkelt (2), meerdere actoren betreft (3) en een verandering bewerkstelligt in het perspectief en handelingspatroon van de betrokken stakeholders (4) (De Bruijn et.al, 2004: 3). Aan de hand van de genoemde kenmerken zal allereerst worden gekeken op welke manier de projectleiders een verandering of 'systeeminnovatie' tot stand hebben gebracht. Hebben ze daarbij gebruik gemaakt van de mechanische of organische benadering vormt daarbij een belangrijke vraag. Wanneer kan worden gesteld dat er geen sprake is van een systeeminnovatie, kan worden gekeken of er sprake is geweest van bedreigingen ten aanzien van een systeeminnovatie, welke aan de hand van drie kenmerken door De Bruijn (2004) als volgt zijn omschreven: er is gebrek aan kennis (1), consensus tussen actoren ontbreekt (2) en er is sprake van waardeconflicten tussen de betrokken partijen (3).

In het pilot project krijgt het concept systeeminnovatie op drie momenten de aandacht. Allereerst vormen innovaties en een systeeminnovatie tijdens de bijeenkomst van 28 oktober 2004 een belangrijke rol. Tijdens deze bijeenkomst wordt innovatief omgegaan met het concept 'duurzame ontwikkeling' door te denken vanuit toekomstige technische ontwikkelingen, zoals het toepassen van het begrip 'dematerialiseren'. Dit houdt in dat materie slechts door de geest wordt verplaatst en dit kan een oplossing zijn om de bereikbaarheid te verbeteren. Deze oplossing is geopperd als wensbeeld voor de toekomst, maar dient via een systeeminnovatie een nadere uitwerking te krijgen (Duurzame mobiliteit is bereikbaar, 2004). Het tweede moment waarop gesproken wordt over (systeem)innovaties is tijdens het interview met de projectdirecteur WEM. Hij spreekt van technische innovaties als een bepalende factor voor een transitie richting duurzame ontwikkeling. In dit interview stelt hij zichzelf de vraag hoe er moet worden omgegaan met technische ontwikkelingen: '*moet men technologie ontwikkelen naar aanleiding van problemen of moet er worden gewacht tot een technologische ontwikkeling er is en dan een probleem zoeken die men via deze technologische ontwikkeling kan aanpakken?*' Daarnaast vraagt hij zich af hoe een technologische ontwikkeling sturing kan geven aan een transitieproces. Deze vragen stelt hij zichzelf naar aanleiding van zijn eigen gedachtegang rond het concept transitie. Hij geeft tijdens dit interview verder aan het boek van Rotmans (2003) te hebben gelezen en daar is het beeld van 'de raderen die draaien' hem sterk bijgebleven. Technologische ontwikkelingen vormen voor hem de crux in dit beeld, die bepalen of een transitie tot stand komt. Daarom stelt hij vast dat wanneer de raderen draaien je als projectleider of projectdirecteur niet op ontwikkelingen of innovaties hoeft te sturen (interview directeur WEM, 2005).

Aan de hand van kenmerken kan het volgende worden gesteld over het concept systeeminnovatie met betrekking tot het pilot project. Wanneer het pilot project wordt bekeken vanuit de mechanische benadering kan gesteld worden dat hooguit aan één kenmerk is voldaan, men heeft namelijk getracht een revolutionair proces te ontwikkelen, waarbij werd verondersteld dat de provinciale organisatie een grootschalige verandering teweeg kon brengen rond de Utrechtse Heuvelrug. Aan de overige factoren is niet voldaan: er zijn geen innovaties ontwikkeld (enkel wensbeelden die in de toekomst zouden kunnen leiden tot innovaties), er is niet voldaan aan de factor multi-actor en er is geen beleid ontwikkeld voor de lange termijn. Wanneer we vervolgens bekijken of er wel is voldaan aan de kenmerken die een organische systeeminnovatie kunnen veroorzaken, moet wederom ontkennend worden geantwoord. Er is geen sprake geweest van een co-evolutionaire ontwikkeling op de lange termijn, omdat hier geen ruimte en tijd voor werd vrijgemaakt. Bovendien zijn buiten de interne organisatie weinig actoren betrokken geweest in het pilot project, enkel tijdens de bijeenkomst van 28 oktober 2004. Zoals hierboven al is aangegeven zijn er geen veelomvattende innovaties geïntroduceerd en kunnen we wellicht wel stellen dat het perspectief van enkele stakeholders is veranderd, echter een verandering in het handelingspatroon blijft achterwege. De voormalige adjunct-directeur WEM zegt hier het volgende over: *'De aanpak is moeizaam, maar is wel de moeite waard. Tijdens de workshop (van 28 oktober) probeer je toch nieuwe oplossingen aan te dragen door een andere positie in te nemen. Dit hebben we tijdens die dag gedaan door een rollenspel in te voeren. Ik vind dat het project aandacht verdient, daarom heb ik de projectdirecteur nog overgehaald om het project door te laten gaan'* (Interview voormalig adjunct-directeur WEM, 2005).

Op basis van bovenstaande analyse kan worden vastgesteld dat er geen systeeminnovatie heeft plaatsgevonden, zowel niet volgens de mechanische benadering als de organische benadering. Er is onvoldoende aandacht besteed aan de voorwaarden die worden gesteld wil er een systeeminnovatie ontstaan. In overeenstemming met de mechanische benadering spreken de projectleiders en projectdirecteur wel over technische innovaties, welke tijdens de bijeenkomst van 28 oktober 2004 ingezet worden als middel om een duurzaam mobiliteitsbeleid te creëren. Echter deze verandering in denkwijze leidt onvoldoende tot een verandering in het handelingspatroon van stakeholders zoals de organische benadering die omschrijft. De Bruijn et.al. (2004) noemt enkele oorzaken voor het uitblijven van een systeeminnovatie, namelijk gebrek aan kennis, aan consensus tussen actoren en het ontstaan van waardeconflicten tussen actoren (De Bruijn et.al, 2004: 3). Deze factoren kunnen mogelijk een verklaring vormen waarom er geen systeeminnovatie heeft plaatsgevonden. De eerste factor, gebrek aan kennis, is moeilijk vast te stellen. Wellicht kan het communicatieplan zoals dit in juli 2004 wordt opgepakt om interne twijfels rond het project weg te halen, worden gezien als mogelijke aanwijzing voor een gebrek aan kennis. De tweede factor, gebrek aan consensus, vindt hier wellicht ook haar oorsprong. Binnen de Directieraad bestaat er twijfel over dit project, twijfels die de projectleiders niet weg kunnen nemen. Er is onenigheid over de manier waarop het project tot stand moet komen en de projectleiders ondervinden weinig steun van de projectdirecteur. Uit het vorige hoofdstuk blijkt wel dat er geen sprake is van een waardeconflict; allen willen iets bereiken op de Utrechtse Heuvelrug. Het pilot project, zoals is opgesteld door de projectleiders, blijkt echter onvoldoende draagvlak te vinden binnen de organisatie. Er wordt uiteindelijk geen consensus bereikt tussen de projectdirecteur en de projectleiders en daarom wordt het project in juni 2005 tot een einde gebracht.

### 5.1.2 Transitieproces

Het concept transitieproces dient antwoord te geven op de vraag hoe het pilot project een duurzaam mobiliteitsbeleid op de Utrechtse Heuvelrug heeft ontwikkeld. In hoofdstuk twee worden op basis van de wetenschappelijke literatuur rond het transitieconcept twee benaderingen uiteen gezet in paragraaf 2.2.6, 2.2.7 en 2.3.3. De eerste benadering beschrijft een transitieproces aan de hand van drie bouwstenen, namelijk: tijd, schaal en aard van de verandering waarbij in korte fasen een revolutionair proces plaatsvindt (Rotmans, 2005: 15-23). Deze bouwstenen zullen hier worden beschouwd als voorwaarden om een transitieproces op te zetten volgens de mechanische benadering. De tweede benadering beziet een transitieproces meer als een co-evolutionair proces, waarbij op basis van



interactie binnen de organisatie en de omgeving een transitie wordt ingezet (Edelenbos & Teisman, 2004: 175). Hierbij worden de volgende kenmerken opgesteld die volgens de organische benadering kunnen leiden tot een transitieproces, te weten: een structuurverandering van een oude naar een nieuwe situatie of systeem (1), waarbij het handelingspatroon van een organisatie dient te wijzigen (2), men rekening houdt met de omgeving waarin men opereert (3), verandering incrementeel verloopt (4), zich op lange termijn ontwikkelt (5) en leidt tot een omslag in de structuur van een organisatie (6) (Edelenbos & Teisman, 2005: 175). Daarnaast wordt aandacht besteed aan de organisatorische handelingspatronen, welke op strategisch, operationeel en tactisch niveau uitwerking moeten krijgen wil een transitieproces slagen.

Vanuit het NMP4 (2001) wordt aandacht gevraagd voor hardnekkige milieuproblemen, welke op een 'andere manier' moeten worden opgelost. Hieraan wordt toegevoegd dat deze ontwikkeling vraagt om een transitieproces. De Aldersaanpak is een voorbeeld van een 'andere aanpak', waarbij provinciale organisaties een pilot project hebben opgezet om een hardnekkig milieuprobleem in de regio aan te pakken. Deze 'andere aanpak' kan worden omschreven als een transitieproces, welke in deze paragraaf een verdere uitwerking zal krijgen. Aan de hand van factoren die beide benaderingen kenmerken zal hier worden gekeken in hoeverre er sprake is van een mechanisch of organisch transitieproces. Een transitieproces wordt in de mechanische benadering allereerst gekenmerkt door het aspect tijd. Hierbij wordt aandacht besteed aan het multi-fase concept, welke aangeeft dat een transitie zich in bepaalde fasen ontwikkelt. Dit concept kunnen we terugvinden in het fasenplan dat door de provinciale organisatie wordt opgezet. Het transitieproces zoals dit in eerste instantie wordt ingezet (2003) kent overeenkomsten met de mechanische benadering van het transitieconcept, omdat er een projectplan wordt opgesteld waarin een transitieproces wordt ingekaderd door verschillende fasen, te weten: opstartfase, definitiefase, ontwerpfase, voorbereidingsfase, realisatiefase en nazorgfase. Hierbij geeft men gehoor aan het revolutionaire aspect van een transitieproces, waarbij er stapsgewijs, in geplande fasen een transitie wordt ontwikkeld (Implementatieadvies IPO commissie Alders, 2003). Hierbij kan worden geconstateerd dat de projectleiders zijn blijven steken in de voorontwikkelingsfase aangezien er voor de buitenwereld geen sprake was van een verandering, echter dit kan binnen de organisatie wel geleid hebben tot een bepaalde verandering. Het tweede kenmerk, schaal, wordt onvoldoende teruggevonden in het project. Er zijn onvoldoende actoren bij dit project betrokken geraakt op verschillende schaalniveaus, omdat de projectleiders eerst intern draagvlak wilden creëren voor dit project. De derde en laatste factor betreft de aard van de verandering, waarover gezegd kan worden dat er geen sprake is van een adaptieve cyclus van verandering, zoals dit binnen de mechanische benadering wordt aangegeven. Er is geen sprake van technologische ontwikkelingen die een vorige vervangen. Een verandering van dien aard heeft niet plaatsgevonden. Uiteindelijk beoogt de Aldersaanpak een nieuwe methode te worden om duurzaam beleid mee te kunnen ontwikkelen, echter dit heeft tot op heden niet geleid tot een verandering.

Vervolgens kan worden gekeken of de provinciale organisatie wel voldoet aan de organische kenmerken van een transitieproces en daarmee daadwerkelijk richting geeft aan een transitie. In deze benadering wordt een transitieproces allereerst gekenmerkt door een verandering van een oude naar een nieuwe structuur. Dit kenmerk is onvoldoende teruggevonden in het pilot project. Een tweede kenmerk is een wijziging van het handelingspatroon van een organisatie. De idee achter de Aldersaanpak was het opzetten van een integrale provinciale organisatie, waarbij verkokering en korte termijn denken werd vermeden. Ook hierbij kunnen we constateren dat er geen wijziging heeft plaatsgevonden naar aanleiding van het pilot project. De omgeving is, om in te gaan op de derde factor, onvoldoende meegenomen in het pilot project. Zoals al eerder is aangegeven is het project voornamelijk intern gebleven. Daarbij kan wel worden gesteld dat de verandering die men oorspronkelijk op basis van een fasenplan wilde laten verlopen, feitelijk een incrementeel verloop heeft gekend. Het opgestelde fasenplan is als zodanig niet uitgewerkt, het proces verliep voornamelijk in te kleine stapjes vooruit tot er te weinig draagvlak meer over was. Daarbij is er vanuit de organisatie en Directieraad te weinig ondersteuning geweest voor de volgende factor die zeer belangrijk is voor het opzetten van een transitieproces, namelijk een proces opzetten waarbij ruimte is voor lange termijn ontwikkeling. Doordat er een afrekenstructuur is ontstaan op basis van het opgestelde fasenplan, heeft men onvoldoende rekening gehouden met deze factor en heeft het project zich enkel

op de korte termijn weten te richten en daar te weinig successen behaalt om het project te mogen voortzetten. De laatste factor, een omslag in de structuur van een organisatie en een systeem, is niet bereikt. Intern was er weinig draagvlak voor het project en doordat men niet kon voldoen aan de eerder genoemde factoren is ook dit laatste kenmerk niet bereikt.

Op basis van deze analyse kan gesteld worden dat er geen sprake is van een transitieproces, zoals de mechanische en organische benadering deze omschrijven. De projectleiders stellen een fasenplan op, welke echter snel leidt tot problemen omdat er twijfels bestaan over de 'sense of urgency' voor dit project (Interview projectleider WEM, 2005). Het project heeft daarmee uiteindelijk niet zijn doel bereikt en er is geen proces ingezet dat kan leiden tot een duurzaam mobiliteitsbeleid op de Heuvelrug, zoals de projectleiders dit voor ogen hadden. Er is wellicht wel het idee ontstaan om in de toekomst de A28 te downgraiden, maar dit idee heeft geen uitwerking gekregen. Het transitieproces zoals dit door de provincie Utrecht wordt ingezet begint intern en blijft intern, waardoor er geen daadwerkelijke verandering plaatsvindt. Als laatste kan nog worden toegevoegd dat de beide projectleiders in eerste instantie ook een ander doel nastreefden. De projectleider namens WVV wilde een verandering in de provinciale organisatie bewerkstelligen, een verandering in de werkwijze van mensen ontwikkelen en een innovatieplatform opzetten (Interview projectleider WVV, 2005) en voldoet hierbij meer aan de kenmerken en ideeën die de organische benadering van een transitieproces heeft, terwijl de projectleider WEM een duurzaam beleid wilde creëren op de Utrechtse Heuvelrug (Interview projectleider WEM, 2005).

Wanneer men in de toekomst een transitieproces wil opzetten, zouden de projectleiders gebruik kunnen maken van het concept 'transitiemanagement' zoals Rotmans (2005, p. 19) omschrijft. Tot op heden is het transitieproces operationeel ingezet, waarbij experimenten en communicatie moesten leiden tot een transitie. Zoals Rotmans (2005) ook omschrijft vraagt een transitie om transitiemanagement als ondersteunend concept, zodat er een verandering ontstaat op strategisch, tactisch en operationeel niveau (Rotmans, 2005: 19).

#### *5.1.4 Multi-level perspectief*

Het volgende concept wordt in zowel de mechanische als de organische benadering gezien als een belangrijke voorwaarde om een transitie of systeeminnovatie te bereiken. Beide benaderingen gaan hier echter anders mee om. De mechanische benadering beziet het multi-level perspectief als een raamwerk voor transities, waarbij technologische ontwikkelingen moeten doorbreken vanuit micro- of mesoniveau richting macroniveau (Geels, 2004: 32-43). De organische benadering omschrijft het multi-level perspectief als een manier om integraal problemen aan te pakken door middel van interactie tussen en binnen sociale groepen en dat veranderingen daarmee op micro-, meso- en macroniveau ontstaan op basis van deze interactie. Verbindend vermogen tussen de verschillende schalen in de samenleving lijkt zo een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle transitie. Dit kan bereikt worden door diverse actoren te betrekken in het proces. Hierbij moet worden gedacht aan de lokale, regionale en nationale belanghebbenden, welke in samenspraak een multi-level perspectief in een transitieproces weten te bewerkstelligen (Edelenbos & Teisman, 2004: 175).

In hoeverre kunnen beide benaderingen in het pilot project worden teruggevonden? De mechanische benadering van het multi-level perspectief kan niet worden teruggevonden in het pilot project, omdat men hierbij niet te maken heeft gehad met een technologische innovatie die diende door te breken op verschillende schaalniveaus. Het multi-level perspectief moet vanuit de organische benadering vorm krijgen, om te voldoen aan een eerste voorwaarde van een transitieproces. Dit krijgt in het pilot project als volgt zijn uitwerking: het pilot project wordt gestart vanuit de dienst WVV om de A28 te downgraiden, hiervoor dient beleid te worden opgezet dat zowel regionaal, gemeentelijk en nationaal wordt ingestoken en dus voldoet aan de voorwaarde om een transitieproces in te zetten vanuit het multi-level perspectief. De provincie Utrecht zou in dit geval Rijkswaterstaat als mede-initiatiefnemer in het project moeten betrekken, evenals het Rijk en de gemeenten waar de A28 het gebied rond de Utrechtse Heuvelrug doorkruist. Wanneer het project onder leiding van de huidige projectleider WVV en projectleider WEM komt, blijkt dit plan als zodanig niet meer op de agenda te staan en wordt

gekozen om alleen de provinciale wegen, waar de provinciale organisatie direct zeggenschap over heeft, mee te nemen in het transitieproces. Allereerst wordt er door de projectleiders besloten om binnen de provinciale organisatie te kijken of er draagvlak is voor de Aldersaanpak alvorens men naar buiten treedt om het transitieproces op te zetten. De projectleiders kiezen ervoor om op microniveau (binnen één organisatie) een veranderingsproces op te zetten. Behalve provinciale medewerkers hebben tijdens de bijeenkomst van 28 oktober 2004 enkele externe actoren kunnen kennismaken met de Aldersaanpak en het pilot project, echter buiten dit initiatief hebben alleen twee consultants andere projectstappen mogen meemaken, te weten: een adviseur van MuConsult en vanuit DHV. Beide adviseurs hebben in contact gestaan met de projectleiders en advies uitgebracht rond dit project.

Voor het pilot project zijn *intern* de volgende actoren betrokken: allereerst de beide directeurs van de diensten Water en Milieu (WEM) en Wegen, Verkeer en Vervoer (WVV). Daarnaast spelen de projectleiders, namelijk: de voormalige projectleider WVV, de huidige projectleider WVV en de projectleider namens WEM een belangrijke rol bij de dagelijkse invulling die zij aan het project geven. Daarnaast hebben de adjunct-directeur WVV, het sectorhoofd WVV, het sectorhoofd WEM, de projectleider Hart van de Heuvelrug, de projectleider Utrecht Onderweg, de projectleider Strategische Visie, de voormalig adjunct-directeur WEM, provinciale strateeg rond transitie management en een communicatieadviseur een bijdrage geleverd aan dit project.

*Externe* betrokkenen zijn vanuit het IPO de voorzitter van de IPO-Koepel, staatssecretaris Van Geel van het ministerie van VROM en verder de personen die tijdens de bijeenkomst van 28 oktober aanwezig waren, genodigden van de volgende organisaties: ANWB, Rijkswaterstaat, MuConsult en DHV. Alleen MuConsult is als consultant betrokken geweest bij de verdere uitvoering van het deelproject 'Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug' en ondersteunde daarmee de projectleider WEM bij de ontwikkeling van het deelproject.

De externe betrokkenheid bij het project is beperkt gebleven, omdat de projectleiders ervoor gekozen hebben om eerst intern draagvlak voor de Aldersaanpak te verwerven (microniveau). Dit kan ertoe hebben geleid dat er geen multi-level proces is opgestart, dat als voorwaarde voor een transitie wordt gesteld. Er zou wel gesteld kunnen worden dat het proces is gestart vanuit een niche, weliswaar niet bedoeld om een technologische ontwikkeling tot stand te brengen, maar omdat men eerst trachtte een intern proces op te zetten alvorens men op meerdere schaalniveaus andere actoren wilden betrekken.

Zowel het project 'Hart van de Heuvelrug' als het deelproject 'Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug' is met betrokkenheid van meerdere organisaties en schaalniveaus tot stand gekomen. Binnen het project 'Hart van de Heuvelrug' zijn de volgende externe partijen betrokken geweest, namelijk: de omringende gemeente Soest, Zeist, De Bilt, Amersfoort, de ministeries LNV, VROM, Defensie, Kamer van Koophandel, Rijkswaterstaat en Stichting Utrechts Gebied. Zoals eerder gezegd heeft de Aldersaanpak hier uiteindelijk geen uitwerking in gekend. De projectleider van Hart van de Heuvelrug zegt hier het volgende over: *'de Aldersaanpak is uiteindelijk niet verwerkt in het Hart van de Heuvelrug, omdat het schaalniveau te hoog lag voor Hart van de Heuvelrug. Men wilde gebied buiten het Hart van de Heuvelrug betrekken in het proces en dat hoorde niet in het project thuis. Verder bleef het project voornamelijk een politiek proces en kreeg geen inhoudelijk verhaal'* (Interview projectleider Hart van de Heuvelrug, 2006). Het overkoepelende project 'Hart van de Heuvelrug' heeft gehandeld volgens het multi-level perspectief, door zowel lokale als regionale en nationale partijen aan tafel uit te nodigen. Het deelproject 'Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug' heeft voor het ontwikkelen van dit rapport ook gebruik gemaakt van meerdere actoren, te weten: externe adviseurs van DHV en Muconsult, de gemeenten Zeist en Soest, het Recreatieschap, ANWB en wederom enkele interne medewerkers. Deze partijen hebben een visie ontwikkeld voor de toekomst rond de Utrechtse Heuvelrug, echter dit rapport heeft nog geen uitwerking gekregen dus ook hier spreken we niet van een transitieproces. Het bewijst wel dat samenwerking met externe actoren niet ongebruikelijk is en wel degelijk kan leiden tot concrete resultaten (Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug, 2005).

### 5.1.5 Multi-fase concept

Het multi-fase concept is een tweede voorwaarde voor het opzetten van een transitieproces, waar in dit pilot project aan moest worden voldaan. Volgens de mechanische benadering, zoals in paragraaf 2.2.6 wordt omschreven, verloopt een transitieproces in een S-curve (Rotmans, 2003) aan de hand van de volgende fasen: voorontwikkelingsfase, take-off fase, versnellingsfase en de stabilisatiefase (Rotmans, 2003). Dit multi-fase concept is een nadere uitwerking van de bouwsteen 'tijd' welke eerder behandeld is als voorwaarde voor een transitieproces. Tegenover dit fasenmodel van de mechanische benadering, staat het rondemodell van Teisman (1992), die overeenkomt met de organische benadering van het multi-fase concept. Het rondemodell laat zien dat complexe besluitvorming niet met een enkele beslissing kan worden afgedaan, maar via een ontwikkelingsproces van verschillende rondes en verschillende besluiten leiden tot een bepaald doel (Teisman, 1992).

Omdat dit concept als tweede voorwaarde wordt gezien om een transitieproces te bewerkstelligen, zal eerst worden gekeken in hoeverre het pilot project aan deze voorwaarde heeft voldaan. Zoals al eerder is aangegeven is het pilot project, zoals in paragraaf 4.2.2 is beschreven, ingestoken vanuit de mechanische benadering. Het pilot project heeft op basis van de volgende fasen een transitieproces opgezet: opstartfase, definitiefase, ontwerpfasen, voorbereidingsfasen, realisatiefase en nazorgfasen. De eerste twee fasen komen overeen met de voorontwikkelingsfasen van de S-curve die de mechanische benadering kenmerkt. Onderhuids (in de eigen organisatie) worden de eerste ideeën en veranderingen opgezet, welke uiteindelijk moeten leiden tot een grootschalige verandering. Vervolgens zou er sprake moeten zijn van een take-off fase, welke in het fasenplan van de projectleiders overeenkomt met de ontwerpfasen en de voorbereidingsfasen waarin de eerste veranderingen zich voordoen en in overleg met externe actoren nader worden uitgewerkt. Vervolgens dient de realisatiefase als belangrijkste fase in de mechanische benadering. In deze fase vindt namelijk de versnelling plaats, die ervoor zorgt, dat er een nieuw evenwicht komt en duurzame ontwikkeling tot stand komt. De laatste fasen vormen een controle op het gehele proces, welke in het projectplan de nazorgfasen vormt en overeenkomst met de stabilisatiefase zoals Rotmans (2003) dit omschrijft. In beginsel hebben de projectleiders dus voldaan aan de voorwaarde 'tijd' en het multi-fase concept door gebruik te maken van een fasenplan om duurzame ontwikkeling op de Utrechtse Heuvelrug te ontwikkelen.

Wanneer we echter kijken naar het daadwerkelijk verloop van het fasenplan, vinden we meer overeenstemming met het rondemodell, waarbij er verschillende besluitmomenten plaatsvinden en verschillende rondes om beleid te ontwikkelen. Dit wordt allereerst veroorzaakt door de rol die de Directieraad in dit project speelt. Na elke fase of 'ronde' besluit de Directieraad of het project doorgaat of niet, in zogenaamde go/ no-go momenten. Na de opstartfase van het project, die langer duurt dan gepland, blijken er al twijfels te zijn in de Directieraad. Ondanks de twijfels besluit de Directieraad dat het project door mag gaan tot het volgende moment van besluitvorming zich aandient. In deze ronde vindt de definitiefase plaats van het pilot project en een eerste brainstormsessie om te komen tot een provinciale gebiedsontwikkeling. Deze ronde van besluitvorming wordt weer afgesloten met een besluitmoment van de Directieraad, die niet tevreden is over het traject en besluit de Aldersaanpak te verankeren in drie bestaande projecten. Het ontbreekt de Directieraad aan een duidelijke visie, een mandje van transitie-eindbeelden, zoals de literatuur dit omschrijft. Door het gedachtegoed te verankeren in drie bestaande projecten die kunnen leiden tot een regionale visie, iets wat tot op heden niet gebeurt was in het huidige project. Uiteindelijk wordt door de projectdirecteur de knoop doorgesneden en wordt het project van de kaart gehaald. Het project heeft daarmee een geheel andere wending genomen door de diverse besluitmomenten, die in het mechanische fasenmodel niet zijn opgenomen.

Ter afsluiting kan worden gezegd dat de projectleiders oorspronkelijk door middel van het opstellen van een fasenplan een transitieproces op wilden zetten volgens de mechanische benadering van het multi-fase concept. Echter in werkelijkheid heeft de rol die de Directieraad in het pilot project heeft gespeeld het fasenplan omgevormd naar een rondemodell, door elke fase af te sluiten met een

besluitvormingsmoment en te bepalen of het project wel of niet door mocht gaan en daarmee meer handelde volgens de organische benadering van het multi-fase concept.

#### 5.1.6 Sociaal leerproces

In de mechanische benadering wordt een leerproces benaderd aan de hand van een technologische ontwikkeling, welke in een transitieproces moet worden ontwikkeld. Door niches en experimenten op te zetten kan een leerproces leiden tot een systeeminnovatie (Berkhout et.al, 2004: 48-53). De organische benadering omschrijft een leerproces aan de hand van drie factoren, welke moeten leiden tot een leerproces op organisatie- en beleidsniveau: er ontstaat een verandering in de manier waarop men tegen problemen aankijkt (1), er is een andere benadering in de manier waarop men deze problemen op wil lossen (2) en er is een andere relatie ontstaan tussen de betrokken stakeholders (3) (Brown etl.al, 2004: 197-198).

In het pilot project is er geen leerproces ontstaan, zoals deze wordt uitgewerkt in de mechanische benadering, omdat er geen technologische innovatie is gedaan. In deze paragraaf zal voornamelijk aandacht worden besteed aan het organische leerproces, welke volgens de werkdefinitie aandacht verdient bij het opzetten van een transitieproces. Wanneer we ingaan op het eerste kenmerk van een leerproces, het anders tegen een probleem aankijken, kan het volgende worden gezegd. Voor de projectleider WEM is er wel degelijk sprake van een leereffect omdat: *'Ik ben wel anders tegen problemen aan gaan kijken, ik ben tegenwoordig breder georiënteerd'* (Interview projectleider WEM, 2006). Er is wellicht een groeiend besef dat men rekening moet houden met toekomstige ontwikkelingen alvorens medewerkers van de provincie Utrecht beleid te laten inkaderen. Toch zegt projectleider Utrecht Onderweg hierover: *'het is moeilijk om te bepalen wat er zo vernieuwend is aan de Aldersaanpak; vanuit de Concernstrategie kijken we ook 'anders' tegen dingen aan. Wij werken ook samen met andere partijen richting een meerjarenbeleid'* (Interview projectleider Utrecht Onderweg, 2005). Het tweede kenmerk van een leerproces, anders tegen oplossingen aankijken, kan worden beoordeeld aan de hand van hetgeen de voormalige adjunct-directeur WEM hierover zegt: *'De aanpak is moeizaam, maar is wel de moeite waard. Tijdens de workshop (van 28 oktober) probeer je toch nieuwe oplossingen aan te dragen door een andere positie in te nemen. Dit hebben we tijdens die dag gedaan door een rollenspel in te voeren. Ik vind dat het project aandacht verdient, daarom heb ik de projectdirecteur nog overgehaald om het project door te laten gaan'* (Interview voormalig adjunct-directeur WEM, 2005). Het laatste kenmerk van een leerproces, met de vraag of er sprake is van een nieuwe relatie tussen betrokken stakeholders, wordt door de projectleider WEM bevestigend beantwoord: *'De samenwerking met de dienst Wegen, Verkeer en Vervoer is aanzienlijk verbeterd, deze is opener geworden en mensen zijn breder georiënteerd. Ondanks dat de provinciale organisatie nog niet toe is aan het werken volgens integrale principes, zijn de verhoudingen tussen WEM en WVV wel verbeterd'* (interview projectleider WEM, 2006).

Op basis van deze interviews kan gesteld worden dat er tot op zekere hoogte wel degelijk sprake is geweest van een sociaal leerproces binnen de provinciale organisatie Utrecht. De betrokken stakeholders geven allemaal aan dat de Aldersaanpak wel 'iets' heeft. De voormalige projectleider WVV van het pilot project geeft een mooie metafoer, namelijk: *'wat de Aldersaanpak precies is blijft misschien vaag en abstract, als een soort mist waarvan je niet weet wat er komen gaat, omdat je er niet direct doorheen kan kijken. De Aldersaanpak en de ontwikkelingen lijken een soort mist. Ondanks dat het vaag blijft zie ik wel toekomst in dit onorthodoxe denken. Ik ben nu dwars door dit project heengelopen en ik weet niet waar ik nu sta of ben. Het idee glijdt zo van je af net als mist, maar je wordt er toch nat van'* (interview voormalig projectleider, 2005). Wellicht zet het aan tot 'anders denken' iets wat blijft hangen in de hoofden van de betrokkenen.

#### 5.1.7 Institutionele barrières rond transitie

Het concept institutionele barrières wordt enkel genoemd in de organische benadering van het transitieconcept, maar dient genoemd te worden omdat ze mogelijk een verklaring biedt voor het niet slagen van het transitieproces zoals het pilot project dit op wilde zetten. In de organische benadering

worden de volgende drie factoren genoemd die ervoor kunnen zorgen dat een transitieproces zich onvoldoende kan ontwikkelen (Edelenbos en Teisman, 2004: 179): er mist een verband tussen interactieve processen en formele besluitvormingsprocedures (1), departementale structuren bij publieke organisaties kunnen belemmerend werken voor interactieve besluitvorming (2) en het is voor publieke actoren lastig om verantwoordelijkheid te delen met andere overheden, maatschappelijke organisaties en private partijen (3) (Edelenbos & Teisman, 2004: 179).

In dit project kan gesteld worden dat er allereerst sprake is van een 'missing link' tussen het pilot project en de institutionele inbedding. Het pilot project is vanuit IPO-initiatief opgezet en moet binnen de provinciale organisatie worden ontwikkeld. Er vindt wel een terugkoppeling plaats van de verschillende projecten in de IPO-Koepel, maar dit biedt weinig garantie voor een juiste organisatorische insteek voor het project. Provinciale organisaties bepalen zelf wat het pilot project is en op welke manier deze wordt opgezet. Daarnaast wordt door de beide projectleiders bevestigend geantwoord wanneer hen wordt gevraagd of de departementale structuren een belemmering vormen en ingaan op de tweede factor van institutionele barrières. De projectleider WEM zegt hier het volgende over: *'Het project heeft een zwakke inbedding in de organisatie. Naar mijn idee is het goed dat het projectleiderschap nu bij de dienst Water en Milieu ligt, omdat de Aldersaanpak insteekt op het milieugebied. Wat ik wel jammer vind is dat ik projectleider ben, terwijl ik maar een beleidsmedewerker ben. Wil je dergelijke veranderingsprocessen inzetten, dan moet je behoorlijke ondersteuning krijgen. Mijn directeur zou wellicht een betere projectleider zijn, omdat hij al een positie heeft binnen de organisatie. Hij loopt voor de troepen uit en kan mensen aansporen mee te werken'* (Interview projectleider WEM, 2005). Verder stelt ze ook vast dat mensen naar haar idee het project wel steunen, maar dit niet zo openlijk doen omdat er weinig successen met het project worden behaald. Deze belemmeringen gaan voornamelijk in op de bestaande departementale structuren bij publieke organisaties. Er wordt gezegd dat het lastig is om aan een dergelijk project te werken wanneer men maar een beleidsmedewerker is. Dit project vraagt wellicht om een hogere organisationele insteek. De projectleider WVV bevestigt dit beeld, zij zegt het volgende over de institutionele inbedding van het project: *'Wellicht had het project beter bij de Bestuursdienst kunnen worden opgezet, omdat deze dienst een andere insteek kent. Het duurzame karakter kan vanuit de Bestuursdienst meer 'body' krijgen, zij zouden een integraal project makkelijker van de grond kunnen krijgen'* (Interview projectleider WVV, 2005). Er is in dit project weinig extern overleg geweest, daarom speelt de laatste factor rond institutionele barrières een minder belangrijke rol. De projectleider WEM zegt hier op basis van het rapport 'Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug' het volgende over: *'Het is altijd lastig om met andere actoren samen te werken. Wanneer er een denkproces wordt georganiseerd dan willen mensen nog wel meedoen en meewerken, maar wanneer het vervolgens gaat om besluitvorming en het toekennen van budget wordt het moeilijk om afspraken te maken met externe actoren'* Interview projectleider WEM, 2006).

Naar aanleiding van de genoemde drie factoren van institutionele barrières kan worden gesteld dat deze een mogelijke verklaring bieden voor het niet volbrengen van het pilot project. Mogelijk zorgden de interne barrières ervoor dat er geen externe betrokkenen werden opgezocht. Zonder instemming van de Directieraad en voldoende draagvlak vanuit de interne organisatie wilden de projectleiders geen verantwoordelijkheid delen met andere overheden, maatschappelijke organisaties en private partijen. De projectleider WVV zegt hierover: *'De voormalige projectleider van WVV was te rationeel voor dit project, ik blijf dromen over mogelijke uitkomsten van dit project. Het is alleen moeilijk om iedereen te overtuigen. De eerste projectdirecteur was ook niet enthousiast genoeg omdat we het project niet concreet konden maken'* (Interview projectleider WVV, 2005). De sparring partners durfden de verantwoordelijkheid voor dit project wel te delen, maar konden verder op weinig steun rekenen. Volgens ideeën van de voormalig adjunct-directeur WEM zou het project bij Rijkswaterstaat wel aansluiting kunnen vinden, echter dit is tot op heden niet geprobeerd, mede vanwege de institutionele barrières. Het project is voornamelijk een proces gebleven om draagvlak te verkrijgen, welke mede door de institutionele barrières is ontstaan. *'Het project is te weinig concreet voor deze organisatie, daarom is het misschien lastig om draagvlak te verkrijgen'* (Interview voormalig adjunct-

directeur, 2005). Dit beeld wordt bevestigd door de projectdirecteuren, die vragen om transitie-eindbeelden, maar enkel wensbeelden voor de toekomst krijgen zonder concretiseringslag en een duidelijk actieprogramma.

#### *5.1.8 Netwerksturing*

Dit concept krijgt in de mechanische benadering geen uitwerking, omdat sturing plaatsvindt aan de hand van een vooraf vastgesteld fasenmodel waarbij de manager daadkrachtig stuurt (Edelenbos & Teisman, 2005: 175). In de organische benadering vindt dit concept als volgt zijn uitwerking. Vanwege de complexiteit en onzekerheid in de maatschappij, dienen overheidsorganisaties en managers van grootschalige projecten te sturen op netwerken. Projectleiders dienen te sturen op interdependenties, interacties en relaties. Managers dienen meerdere actoren te betrekken in een proces om percepties te verbinden en arrangementen te creëren (Teisman, 2005: 119-125). Dit concept biedt als sturingsmechanismen en object van management om richting te geven aan het opzetten van een multi-actorproces door middel van netwerken. Daarom zal worden gekeken of de projectleiders gebruik hebben gemaakt van netwerksturing aan de hand van de volgende drie factoren: zijn er relaties ontstaan met andere actoren (1), is er synergie en samenhang ontstaan tussen actoren (2) zijn percepties met elkaar verbonden (3).

In het pilot project zijn weinig relaties ontstaan met andere actoren, dit blijkt uit de analyse die in paragraaf 5.1.4. is gemaakt naar het opzetten van een multi-level perspectief. Het betrekken van meerdere actoren in een transitieproces wordt als een voorwaarde gezien, echter door het gebrek aan intern draagvlak worden er weinig externe actoren betrokken in het proces. Alleen intern zijn er enkele actoren betrokken bij het proces en tijdens de innovatiebijeenkomst van 28 oktober 2004 zijn enkele externe partijen aanwezig. Tijdens deze dag vindt er overleg plaats tussen partijen om te kijken of er synergie en samenhang in denkbeelden vast te leggen is. Tijdens de sessie ontstaat dit wel en worden enkele ideeën op papier gezet voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen op de utrechtse Heuvelrug. Echter deze ideeën worden onvoldoende uitgewerkt, waardoor de synergie en samenhang niet gestructureerd wordt. Percepties van het project liggen intern te ver uit elkaar en het draagvlak verdwijnt. Hiermee kan dus worden geconcludeerd dat er onvoldoende gebruik is gemaakt van netwerksturing als concept om een transitieproces en het multi-level perspectief en sociaal leren te verwezenlijken. Dit concept kan daarom worden meegenomen ter ondersteuning van de werkdefinitie en kan als sturingsconcept een handvat bieden voor toekomstige ontwikkelingen. Het zou bijvoorbeeld een rol kunnen spelen bij het uitwerken en verwezenlijken van het deelproject 'Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug'.

#### *5.1.9 Procesmanagement*

Dit concept, kan net als het voorgaande concept, enkel in de organische benadering in paragraaf 2.3.7.4 van het transitieconcept worden teruggevonden, waarbij processen kunnen worden opgevat als samenhangende activiteiten waarbij interactie centraal staat. Interactie is een manier om orde te scheppen door een procesontwerp op te zetten en daarmee een inhoudelijk doel te verwezenlijken. Procesmanagement kan op de volgende wijze invulling krijgen: door interactieve beleidsvorming (1), publiekprivate samenwerking (2) en interbestuurlijke samenwerking (3). De projectleiders zouden zich daarbij moeten richten op het volgende: het doorbreken van grenzen, zoeken naar gemeenschappelijke kennis, eigen en gemeenschappelijke belangen weten te representeren en het opzetten en organiseren van netwerken, ketens en processen (Teisman, 2005: 125-1360).

Op basis van bovengenoemde kenmerken van procesmanagement kan gesteld worden dat er nauwelijks sprake is van, ten eerste, interactieve beleidsvorming. Tijdens de bijeenkomst van 28 oktober 2004 zijn enkele externe actoren betrokken geweest bij het creëren van wensbeelden voor het gebied rond de Utrechtse Heuvelrug, dit heeft echter niet geleid tot daadwerkelijke beleidsvorming. Op basis van paragraaf 5.1.4 kan ook gesteld worden dat aan het tweede kenmerk ook niet is voldaan, er is geen publiekprivate samenwerking opgezet om beleid uit te voeren. Enkel intern interbestuurlijke samenwerking is er vanuit de diensten WEM en WVV tot stand gekomen, doordat twee projectleiders

van de verschillende diensten moesten samenwerken, maar deze invulling strookt niet met de ideeën die achter de concepten procesmanagement en interactie steken. Daarom kan worden geconcludeerd dat het sturingsconcept procesmanagement in de toekomst wellicht wel zijn uitwerking zal krijgen, mocht dit deelrapport een verder vervolg krijgen.

#### *5.1.10 Governance*

Het laatste concept, governance, is tevens het laatste sturingsmechanisme dat een transitieproces nader vorm kan geven. Governance ondersteunt de eerder beschreven concepten, netwerksturing en procesmanagement door via interactie, netwerken en sociale leerprocessen een systeeminnovatie te beïnvloeden (Elzen et.al, 2004: 8-9). Bij governance wordt de nadruk gelegd op het oplossen van maatschappelijke problemen en de complexiteit van besluitvorming. De volgende factoren bepalen of er sprake is van het concept 'governance': is er sprake van horizontale sturing (1), maatschappelijke kennis benutten (2), vroegtijdig actoren betrekken in een proces (3) en een gedeelde visie opstellen (4) (Klijn, 2005: 32-41). 'Governancenetwerken' kan aan de hand van de volgende factoren al dan niet worden vastgesteld: actoren en frames (1), interactie en complexiteit (2), institutionele eigenschappen (3), en netwerkmanagement (4). De projectleiders kunnen sturing geven vanuit de rollen: mediator, facilitator of procesmanager (Klijn, 2005: 35-45).

Allereerst wordt gekeken of er sprake is van governance, aan de hand van de hierboven beschreven vier factoren. Ten eerste kan worden geconstateerd dat er geen sprake is van horizontale sturing, enkel intern horizontale sturing. Ten tweede is er weinig maatschappelijke kennis benut, dit hadden de projectleiders door middel van het vroegtijdig betrekken van externe actoren meer kunnen doen. Hierdoor is ten derde geen gedeelde visie opgesteld. Vervolgens kan deze afweging ook rond het concept 'governancenetwerken' worden gemaakt, echter dit levert hetzelfde beeld op. Er is weinig interactie tussen actoren opgezet, waardoor er geen permanente interactie is ontstaan en er onvoldoende sturing heeft plaatsgevonden via het eerder besproken sturingsconcept netwerkmanagement. In het pilot project wordt er door de projectleiders intern gestuurd, vanuit de 'lijn' en bestaande organisatiestructuren. Vanwege een gebrek aan intern draagvlak, hebben de projectleiders zich toegelegd op de rol van intern faciliteren. De projectleiders hebben binnen de provinciale organisaties draagvlak trachten te verwerven door een communicatieplan op te stellen, door een innovatiebijeenkomst te organiseren waarbij er diverse interne beleidsmedewerkers waren uitgenodigd. Binnen de beide diensten WEM en WVV zijn er memo's geschreven om de Aldersaanpak te verduidelijken en kunnen we spreken van het intern faciliteren van het pilot project. Er is onvoldoende gebruik gemaakt van de sturingsmechanismen die in het concept 'governance' verscholen liggen. Dit concept kan daarom wellicht in toekomstige ontwikkelingen worden toegepast.

#### **5.2 Duurzame ontwikkeling: tien concepten geven inzicht?!?**

In de vorige paragraaf is er een analyse opgezet om inzicht te geven in de samenhang tussen de tien opgestelde theoretische concepten en het daadwerkelijke verloop van het pilot project. De analyse zal in deze paragraaf nog kort worden samengevat. Allereerst kan naar aanleiding van het concept 'duurzame ontwikkeling' worden gesteld dat het pilot project er niet in is geslaagd om een duurzaam beleid op te zetten op basis van de theoretische factoren. Daarmee is het transitie-eindbeeld niet bereikt voor dit project. De visie die in het deelproject 'Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug' (juli 2005) is neergezet zou een transitie-eindbeeld kunnen omvatten, dit deelproject dient dan alleen nog nader uitgewerkt te worden. Het tweede en derde concept kunnen worden beschouwd als manieren om een transitie-eindbeeld te bereiken, althans volgens de theoretische uitleg die bij de concepten systeeminnovatie en transitieproces horen. Wanneer het concept systeeminnovatie als analysekader voor het pilot project wordt gebruikt, kan worden gesteld dat er geen systeeminnovatie heeft plaatsgevonden omdat er te weinig overeenstemming is over de kenmerken van dit concept, die zowel binnen de marges van de mechanische als de organische benadering worden vastgesteld. Overigens kan wel worden vastgesteld dat er meer affiniteit is voor de mechanische benadering van een systeeminnovatie, dit kan worden vastgesteld vanuit de



innovatiebijeenkoms van 28 oktober 2004, de visie van de projectdirecteur en het experiment dat het pilot project eigenlijk is. Het uitblijven van een verandering in het handelingspatroon kan worden verweten aan het gebrek aan kennis en consensus die op hun beurt kunnen leiden tot waardeconflicten. Er wordt uiteindelijk geen consensus bereikt tussen de projectdirecteur en de projectleiders en daarom wordt het project in juni 2005 tot een einde gebracht. Het concept transitieproces krijgt eveneens geen uitwerking op basis van de vastgestelde theoretische kenmerken. In de toekomst kan de projectleiding gebruik maken van het ondersteunende concept transitieproces, waarbij er een verandering optreedt in de organisatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Tot nu toe is echter gebleken dat het project te weinig 'sense of urgency' kent en daarom op weinig draagvlak kan rekenen in de organisatie. Het vierde concept, het multi-level perspectief, wordt als voorwaarde voor het slagen van een transitie en transitieproces gezien. Aan deze voorwaarde weten de projectleiders niet te voldoen, omdat de externe betrokkenheid bij het project beperkt is gebleven. De projectleiders hebben ervoor gekozen om eerst intern draagvlak op te zetten alvorens men op meerdere schaalniveaus andere actoren wilden betrekken. Het vijfde concept, welke tevens een voorwaarde voor een succesvolle transitie omhelst, is het multi-fase concept. De projectleiders stellen oorspronkelijk een fasenplan op, welke meer overeenstemming vindt met de mechanische benadering van het concept. Echter in werkelijkheid heeft de rol die de Directieraad in het pilot project heeft gespeeld het fasenplan omgevormd naar een rondemodell door elke fase af te sluiten met een besluitvormingsmoment en te bepalen of het project wel of niet door mocht gaan. Het zesde concept, het sociale leerproces, heeft intern wel plaats gevonden. Op basis van de interviews kan gesteld worden dat er tot op zekere hoogte wel degelijk sprake is geweest van een sociaal leerproces. De betrokken stakeholders geven allemaal toe dat de Aldersaanpak wel 'iets' heeft, dat het alleen schort bij de uitwerking van dit idee. Vervolgens is gekeken welke oorzaken kunnen worden gevonden, die er uiteindelijk toe hebben geleid, dat er geen transitieproces is ingezet. Het volgende concept, de institutionele barrières, dienen op deze vraag in te gaan. Alledrie de theoretische kenmerken van institutionele barrières worden in meer of mindere mate in dit pilot project teruggevonden en vormen daarmee een verklaring voor het stopzetten van dit pilot project. De laatste drie concepten vormen daarmee voornamelijk handvatten voor toekomstige ontwikkelingen en zijn sturingsmechanismen die projectleiders kunnen toepassen. Daarmee zorgt netwerksturing voor het voldoen aan de voorwaarde van een multi-level perspectief. Interactie die ontstaat op basis van netwerksturing krijgt procesmatige vormen dankzij procesmanagement. Het laatste concept, 'governance', legt nadruk op het oplossen van maatschappelijke problemen en de complexiteit van besluitvorming. Het hardnekkige milieuprobleem op de Utrechtse Heuvelrug bestaat nog en hier dient nog altijd een duurzame oplossing voor te worden gevonden.

### 5.3 Mechanisch versus organisch: wat is er gebeurt?

De voorgaande paragraaf bevatte een analyse aan de hand van de verschillende concepten die de werkdefinitie van het transitieconcept ondersteunen. Daarbij is een verdeling gemaakt tussen de mechanische en organische benadering, die een transitie op verschillende wijze nader bepalen. In deze paragraaf zullen de beide benaderingen, zoals die in paragraaf 2.4 uiteen zijn gezet naast het pilot project worden gelegd. Onder elk concept wordt ingevuld bij welke benadering het project hoort.

	<b>Mechanische benadering</b>	<b>Organische benadering</b>
Systeeminnovaties	<p><i>Systeeminnovaties ontstaan op basis van technologische innovaties en ontwikkelingen, die zorgen voor een verandering in de manier waarop maatschappelijke functies worden ingevuld</i></p> <p>Deze benadering wordt in verband met dit project ondersteund. Allereerst vindt de projectdirecteur dat het transitieproces vanuit technische innovaties dient te gescheiden, vragen de projectleiders om innovatie tijdens de bijeenkomst van 28 oktober en vormt dit project als experiment een voorbeeld om een systeeminnovatie</p>	<p><i>Systeeminnovaties ontstaan op basis van interactie tussen diverse actoren, waarbij er een verandering optreedt in het perspectief en het handelingspatroon van de stakeholders.</i></p>

	te bereiken.	
Determinant	<i>Technologie is de determinant van een sociaal systeem.</i>	<i>Interactie is de determinant van een sociaal systeem. Interactie, intern en extern, zou uiteindelijk moeten leiden tot een transitieproces. Dit proces komt echter moeilijk op gang.</i>
Structuur van een systeeminnovatie	<i>Systeeminnovaties worden voornamelijk in niches ontwerpen, buiten de realiteit en worden later teruggeplaatst in de samenleving en brengen een verandering op multi-level niveau teweeg. Een mogelijke systeeminnovatie is mede door dit pilot project een niche gebleven, waar men alleen intern (dus buiten de realiteit) een verandering teweeg wilde brengen.</i>	<i>Systeeminnovaties of transities worden in een hybride structuur ontwikkeld op basis van interactie en co-evolutie in de complexe en dynamische samenleving.</i>
Benadering van een systeeminnovatie	<i>Binnen deze benadering gaat men uit van de ‘maakbaarheid’ van een sociaaltechnologisch systeem. Technologische innovaties en ontwikkelingen creëren een sociaaltechnologisch systeem. Dit kan als volgt metaforisch worden weergegeven: wanneer men aan een radar draait, draait de rest vanzelf mee de juiste richting op.</i>	<i>Binnen deze benadering houdt men rekening met de complexiteit en onzekerheid in de samenleving. Dit betekent dat men sociale systemen niet kan ‘maken’, want de radertjes bewegen niet enkel één kant op, maar kunnen tegengesteld werken of niet juist worden ontvangen door de complexiteit en dynamiek van het sociale systeem. Men ontwikkelt gezamenlijk richting een mandje van transitie-eindbeelden. Het transitieproces dat de projectleiders voor ogen hadden is het ontwikkelen van een mandje van transitie-einbeelden. Dit proces dient nog een nadere uitwerking te krijgen.</i>
Transitie	<i>‘Verandering is het resultaat van op elkaar inwerkende en versterkende ontwikkelingen’ (Rotmans, 2003: 14)</i>	<i>‘Dynamische ontwikkeling waarbij een overheidsorganisatie bestaande handelingspatronen wijzigt’ (Edelenbos &amp; Teisman, 2004: 172). De projectleiders willen eerst intern draagvlak verwezenlijken en intern een verandering veroorzaken alvorens men naar buiten treedt.</i>
Transitieproces	<i>Revolutionair: men kan in korte, geplande fasen een verandering bewerkstelligen in een sociaal systeem, zoals het fasenmodel van Tinbergen (Klijn, 1996) laat zien: ontwikkeling, beslissing, implementatie en uitvoering aan de hand van een vooraf vastgesteld doel. De projectleiders zetten een fasenmodel op om een transitieproces in te zetten, zoals Tinbergen dit opzet. Uitwerking van dit fasenmodel verloopt niet volgens fasen, echter initieel verwachtte de projectleiders op deze wijze een transitieproces te verwezenlijken.</i>	<i>Co-evolutionair: verandering ontstaat via interactie tussen de eigen organisatie en in interactie met de omgeving door middel van een incrementeel proces, waarbij men doelzoekend is en ontwikkelingsgericht werkt. Besluitvorming vindt plaats in een aantal ronden, waarbij een sociaal leerproces wordt opgezet om via consensus uiteindelijk een ‘transitie-einddoel’ te ontwikkelen.</i>
Transitiemanagement	<i>Sturen op de bouwstenen van een transitieproces, namelijk: tijd, schaal en aard van de verandering en op die manier een geplande verandering in kaart brengen. De projectleiders en projectdirecteur zien het transitieproces als een ontwikkeling waarop men kan sturen volgens de principes van Rotmans.</i>	<i>Ontwikkelingsgericht sturen op een multi-actorproces, waarbij men stuurt op strategisch, tactisch en operationeel niveau en inhoud en proces van een transitie in de gaten houdt.</i>
Handelingsperspectief voor leidinggevend	<i>Handelen ontstaat vanuit het ontwerpperspectief, waarbij men doelgericht een probleem oplost en dus daadkracht en bestuurskracht toont en coördinatie en controle over dit proces zorgt dat het doel wordt bereikt. Er wordt door de projectleiders wel verwacht te kunnen sturen op het transitieproces door middel van</i>	<i>‘Verbindend vermogen’ opzetten, waarbij de leidinggevende een pakket van oplossingen ontwikkelt voor een samengesteld probleem. Juist het schalen van problemen en hier een integrale oplossingsrichting voor ontwikkelen vormt het handelingskader voor leidinggevend.</i>

	daadkracht. Uiteindelijk wordt het proces beheerst door complexiteit en onzekerheid, maar initieel start men vanuit een fasenplan dat direct stuurt op verandering.	
--	---	--

Concluderend kan aan de hand van bovenstaande tabel worden vastgesteld dat de provincie Utrecht een transitieproces is ingegaan volgens de mechanische benadering, met enkele organische aspecten hierin verwerkt. Vooral het initiële fasenplan van de projectleiders laat zien dat men verwachtte daadkrachtig en in het begin vrij snel te kunnen sturen op het transitieproces. Dat het proces niet is verlopen volgens deze fase komt voornamelijk door de complexiteit en onzekerheid in de samenleving, welke terug te vinden is in de verschillende beleidsterreinen van de provinciale organisatie en het gebrek aan interne consensus. De provinciale organisatie vertegenwoordigt de diverse terreinen die men terugvindt in de samenleving, die gekenmerkt wordt door complexiteit en onzekerheid. Door een transitieproces op te zetten vanuit de werkdefinitie en hierbij meer de organische benadering van het transitieconcept toe te passen, zou men wel rekening kunnen houden met de complexiteit van de samenleving en zou een transitieproces integraal en ontwikkelingsgericht tot stand kunnen komen.

## Hoofdstuk 6 Ontwikkelingen rond het pilot project nader bekeken

In het vorige hoofdstuk is het pilot project geanalyseerd aan de hand van de tien theoretische concepten die in paragraaf 2.5 zijn opgesteld aan de hand van de werkdefinitie van het transitieconcepten, welke geoperationaliseerd zijn in hoofdstuk drie. Deze begrippen zouden aan de hand van de analyse een antwoord moeten kunnen geven op de probleemstelling die centraal staat in dit onderzoek. Deze probleemstelling luidt: *'In hoeverre heeft de provincie Utrecht, door vanuit de 'Alders methode' te opereren, een transitieproces ontwikkelt dat zowel inhoudelijk als organisatorisch invulling geeft aan de vraag om een duurzaam mobiliteitsbeleid op te zetten voor de Utrechtse Heuvelrug?' Ter ondersteuning van deze hoofdvraag zijn enkele vragen geformuleerd die de casus dusdanig moeten verduidelijken zodat de centrale vraag kan worden beantwoord. In dit hoofdstuk zal aan de hand van de verschillende deelvragen de centrale probleemstelling worden beantwoord.*

### 6.1 Een transitieproces en transitie management

Om te komen tot de beantwoording van de centrale probleemstelling luidt de eerste deelvraag: *'Wat wordt verstaan onder de mechanische en organische benadering van een transitieproces en hoe krijgt het begrip transitie management daarin vorm?'*

In deze paragraaf zal bovenstaande deelvraag worden beantwoord. Deze deelvraag dient daarbij inzicht te bieden in de twee benaderingen van het transitieconcept enerzijds en uitgangspunten te bieden in de manier waarop een overheidsorganisatie een transitieproces kan managen anderzijds. Het eerste aspect van deze deelvraag is uitgebreid behandeld in hoofdstuk twee, waar de beide benaderingen van het transitieconcept aan bod komen. Een transitie ontwikkelt zich door middel van een transitieproces, welke door een overheidsorganisatie 'gestuurd' kan worden door gebruik te maken van het concept transitie management richting een bepaald einddoel (transitie-einddoel). Een *transitieproces* volgens de mechanische benadering kan metaforisch worden omschreven als een mechanische radar, waarbij innovatie de raderen in beweging zetten en zorgen voor een verandering in een sociaaltechnologisch landschap. De ontwikkeling van technologie en innovaties in niches creëren bewegingen en gaan uit van de 'maakbaarheid van de samenleving'. Technische innovaties kunnen een systeem veranderen en ontwikkelen zich revolutionair. In de mechanische benadering kan een transitieproces aan de hand van drie concepten nader worden verklaard, te weten: tijd, schaal en aard van de verandering. Allereerst wordt hierbij ingegaan op het aspect 'tijd' wat inhoudt dat een transitieproces zich ontwikkelt volgens het multi-fase concept. Deze 'bouwsteen' laat zien dat een transitieproces zich ontwikkelt vanuit een relatief evenwicht richting een nieuw evenwicht door middel van een S-curve. De tweede 'bouwsteen' betreft de multi-schaal van een transitie, een concept dat overeenkomt met het multi-level perspectief en inhoudt dat er veranderingen optreden op micro-, meso-, en macroniveau door middel van relaties tussen actoren, structuren en werkwijzen. De laatste 'bouwsteen' omhelst de aard van de verandering die zich ontwikkelt volgens een adaptieve cyclus. Deze bouwstenen vormen naar idee van Rotmans een transitieproces (Rotmans, 2005: 29-33).

In de organische benadering wordt een transitie vanuit complexiteit en onzekerheid omschreven. Een transitie wordt in deze benadering beschouwd als een co-evolutionair proces, waarbij interactie een belangrijke rol speelt. Een transitieproces in de organische benadering gaat meer in op de institutionele veranderingen die een organisatie moet doorstaan wil men het handelingspatroon wijzigen. Een transitieproces kan zich ontwikkelen op basis van de volgende voorwaarden: een structuurverandering van een oude naar een nieuwe situatie of systeem (1), waarbij het handelingspatroon van een organisatie dient te wijzigen (2), men rekening houdt met de omgeving waarin men opereert (3), verandering incrementeel verloopt (4), zich op lange termijn ontwikkelt (5) en leidt tot een omslag in de structuur van een organisatie (6) (Edelenbos & Teisman, 2005: 175). Er wordt in deze benadering stilgestaan bij de organisationele verandering: structuur, strategie en systeem van een organisatie zouden moeten wijzigen wil men een transitieproces opzetten (Edelenbos & Teisman, 2004: 172-175).

*Transitiemanagement* is een manier om sturing te geven aan een transitieproces. Binnen de mechanische benadering van het transitieconcept, dient de transitie-manager niches en experimenten te stimuleren, zodat er door middel van een technische ontwikkeling een transitie in gang kan worden gezet. Transitie-ontwikkelingen zijn revolutionair, en volgens het fasenmodel van Tinbergen (in: Klijn, 1996: 26): ontwikkeling, beslissing, implementatie en uitvoering aan de hand van vooraf gestelde doelen. Daarbij wordt verondersteld dat de transitie-managers daadkrachtig kunnen sturen op verandering en vanuit coördinatie en controle van dit proces zorgen dat het doel wordt bereikt (Edelenbos & Teisman, 2004: 175). Binnen de organische benadering van het transitieconcept wordt transitie-management als volgt uiteengezet: transitie-management vraagt in deze benadering om een multi-actorproces, waarbij op meerdere schaalniveaus actoren worden betrokken in een proces. Sturing geven aan een dergelijk proces is noodzakelijk, maar verloopt grillig en zit vol verrassingen. Dit wordt veroorzaakt door de complexiteit en onzekerheid van maatschappelijke veranderingen, actoren die het proces positief of negatief willen beïnvloeden en het voor de projectleiders lastig is om het proces te coördineren en beïnvloeding van een proces het enige haalbare doel is. Transitie-managers kunnen een transitieproces niet controleren en totaal beheersen, zoals dit wel wordt verondersteld in de mechanische benadering. Dit vraagt van transitie-managers begrip voor een beperkte en begrensde mate van sturing in de maatschappelijke dynamiek. Veel meer zouden zij kunnen sturen op een integraal beleidsproces (multi-domein), waarbij meerdere actoren (uit meerdere niveaus) betrokken worden in het proces, waar korte en lange termijn afwegingskader een rol spelen, opties open worden gehouden en er een mandje van transitie-eindbeelden ontstaat. Transitie-verlangt een proces waarbij de transitie-manager op strategisch, tactisch en operationeel niveau 'stuurt'. Men kan starten vanuit een groep koplopers die ideeën creëren en een visievorming opzetten op strategisch niveau waarbij op tactisch niveau netwerken van interactie ontstaan. Vanuit deze samenwerking kan er op operationeel niveau een transitieproces worden ingezet (Rotmans, 2005: 14-19). Binnen de overheid dienen daarbij sociale leerprocessen - waarbij men onder andere anders tegen problemen en oplossingen aan leert kijken (Brown et.al, 2004: 197-198)- gestimuleerd te worden en mogen institutionele contexten geen barrière vormen voor transitieprocessen (Edelenbos & Teisman, 2004: 177-179). De organische benadering van transitie-management vraagt om een nader inzicht in diverse sturingsparadigma's die overheidsorganisaties gebruiken om beleid te ontwikkelen. De samenleving kent een toegenomen complexiteit en overheidshandelen vraagt om een 'andere aanpak'. In het verleden trachtte men door middel van het opzetten van managementfuncties onzekerheid tegen te gaan. Door lijn- en projectmanagement op te zetten wilde men het object van handelen verduidelijken. Deze concepten bieden echter in een transitieproces onvoldoende uitkomsten. Door het transitieproces vanuit lijn- en projectmanagement te besturen is het pilot project voornamelijk intern georiënteerd gebleven. Daarom dient er aandacht te komen voor andere vormen van 'sturing' die transitie-management ondersteunen. Hierbij stuiten we op de begrippen netwerkmanagement, procesmanagement en governance. Deze erkennen dat het opzetten van een proces van interactie en het aanbrengen van verbindingen kan leiden tot een transitieproces. De overheid is niet meer de enige actor die bepalend is voor de inrichting van het Nederlandse landschap. Naast horizontale relaties (tussen overheden) moeten ook private partijen betrokken raken in een proces. Op die manier kan men kennis uitwisselen, steun verwerven en strategisch keuzes onderbouwen, zodat het proces niet later nog eens vertraagt. Deze manier van sturing vraagt van een transitie-manager om te sturen op een nader te bepalen doel, ontwikkelingsgericht te werken door actoren met elkaar te verbinden en percepties en ideeën van actoren binnen de eigen organisatie en buiten de eigen organisatie gelijk te schakelen (Klijn 2005: 35-45).

## **6.2 De Aldersaanpak in de het pilot project**

De tweede deelvraag gaat nader in op de 'Aldersaanpak', waarbij de volgende deelvraag is geformuleerd: *'Wat wordt verstaan onder de 'Aldersaanpak' en op welke manier wordt deze toegepast in de provinciale organisatie Utrecht en biedt deze aanpak overeenkomsten met de mechanische of organische benadering van het transitieproces in zijn toepassing in het pilot project van de provincie Utrecht?'*

Deze deelvraag dient allereerst een antwoord te geven op de vraag wat de Aldersaanpak precies is. Vervolgens zal worden gekeken naar de wijze waarop de Aldersaanpak is geïntegreerd in de provinciale organisatie Utrecht. Op basis van deze uitleg kan een verbinding worden gemaakt met de twee theoretische benaderingen. Welke benadering meer overeenstemming vindt met de wijze waarop het pilot project is opgezet dient tevens in deze paragraaf te worden behandeld. De beantwoording start met een korte uitleg over de Aldersaanpak, welke is ontwikkeld om hardnekkige milieuproblemen op een 'andere wijze' aan te pakken. De Aldersaanpak vraagt om samenwerking en integraliteit en raadt provinciale organisaties aan om in samenwerking met de regio een regionale visie te ontwikkelen en deze integraal te benaderen. Dit heeft geleid tot 10 speerpunten, en vormen de tien elementen van de Aldersaanpak (IPO Alders commissie, 2002):

- Vertrekpunt is een hardnekkig milieuprobleem in de regio,
- waarbij de provincie de kwaliteit van de leefomgeving dient te verbeteren,
- milieurendement boven milieunormen wordt verkozen,
- de Aldersaanpak leidt tot een transitie,
- regionale aanpak daarbij noodzakelijk is en intern en extern actoren betrokken moeten worden in dit ontwikkelingsproces,
- de regio wel een eigen afweging moet maken om problemen aan te pakken,
- binnen provinciale organisaties, organisatiestructuren geen belemmering mogen vormen,
- de provincie voorwaarden voor samenwerking op dient te stellen,
- er gebruik kan worden gemaakt van innovaties,
- de provinciale organisatie een monitor uitzet en verantwoording aan het Rijk aflegt.

Deze elementen vragen om een beleid dat gericht is op de lange termijn (meer dan 10 jaar), waarbij integraal en gebiedsgericht een duurzaam beleid wordt ontwikkeld in een open proces met meerdere stakeholders (IPO commissie Alders, 2002). Tevens worden er enkele succes- en faalfactoren omschreven, te weten: regionale samenwerking, voldoende ruimte voor beleid, korte termijn successen voor lange termijn commitment, duurzame beleidsvisies bij alle partijen, gezamenlijk belang voorop stellen, publieke verantwoordelijkheid, solide monitor (IPO Commissie Alders, 2002).

Het pilot project is op de volgende wijze omgegaan met de Aldersaanpak, welke een andere wijze van werken omhelst en een transitie moet bewerkstelligen richting duurzame ontwikkeling op de Utrechtse Heuvelrug. Allereerst is er binnen de organisatie vastgesteld dat mobiliteit de belangrijkste veroorzaker is van hardnekkige milieuproblemen doordat er sprake is van het overschrijden van de normen voor externe veiligheid, er sprake is van geluidsoverlast, de luchtkwaliteit in het geding komt en dit alles zorgt ervoor dat de leefbaarheid in het gebied rond de Utrechtse Heuvelrug te kampen heeft met een hardnekkig milieuprobleem. Doel van de implementatie van de Aldersaanpak was een duurzame oplossing creëren op basis van de volgende vraag: *'hoe kunnen we de groeiende behoefte aan mobiliteit faciliteren zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de leefomgeving?'*

Op basis van deze vraag is er een pilot project opgestart dat aan de hand van de Aldersaanpak een duurzame oplossing moest aandragen. De projectleiders WEM en WEM hebben een fasenplan opgesteld waarin de tien elementen van de Aldersaanpak zijn verwerkt, namelijk: een opstartfase, definitiefase, ontwerpfasen, voorbereidingsfase, realisatiefase en nazorgfase. Dit fasenplan komt grotendeels overeen met het multi-fasen concept zoals dit binnen de mechanische benadering door Rotmans (2003) is uitgewerkt, namelijk: een voorontwikkelingsfase (komt overeen met de opstart- en definitiefase), take-off fase (in overeenstemming met de ontwerpfasen en voorbereidingsfasen), versnellingsfase (realisatiefase) en de stabilisatiefase nazorgfase) (Rotmans, 2003). Dit multi-fase concept is een nadere uitwerking van de bouwsteen 'tijd' welke is behandeld als voorwaarde voor een transitieproces in de mechanische transitiebenadering. Echter wanneer gekeken wordt naar het daadwerkelijke verloop van het fasenplan, wordt meer overeenstemming gevonden met het rondemodell van Teisman (1992), waarbij er verschillende besluitmomenten zijn en beleid in rondes wordt ontwikkeld. Het fasenplan suggereert dat beleid van ontwerp naar realisatie direct ontwikkeld wordt, terwijl het rondemodell tussentijdse besluitvormingsmomenten erkent. Na elke fase of 'ronde' besluit de Directieraad of het project doorgaat of niet, in zogenaamde go/ no-go momenten, waardoor

het rondemodell meer overeenstemming vindt in de daadwerkelijke uitwerking van het opgestelde fasenplan. De projectleiders hebben moeite gehad met het verkrijgen van intern draagvlak en uiteindelijk wordt het project in juni 2005 stopgezet, wanneer de definitiefasen nog niet is afgerond. De Aldersaanpak, zoals in de tien elementen terug te vinden is, wordt onvoldoende toegepast binnen het pilot project. Zo kan worden geconstateerd dat er geen transitieproces is opgezet, omdat er geen externe actoren zijn betrokken in het creëren van een regionale visie en aanpak en bestaande organisatiestructuren wel voor belemmeringen gezorgd. Dit laat zien dat de Aldersaanpak is principe meer overeenkomsten heeft met de organische benadering van het transitieproces. Echter in de uitwerking van het pilot project, zo is uit de analyse in paragraaf 5.1.3 gebleken, zijn er weinig overeenkomsten te vinden tussen de organische benadering van het transitieproces en het pilot project. In de werkelijke uitvoering van de Aldersaanpak blijkt in paragraaf 5.3 meer overeenkomsten met de mechanische benadering van het transitieconcept te worden gevonden. De projectleider WEM geeft in maart 2005 toe dat er meerdere leerpunten zijn geweest in het traject om de Aldersaanpak te implementeren in de eigen regio: zowel inhoudelijk als procesmatig en organisatorisch zouden er verbeterpunten kunnen worden aangegeven. Het project is inhoudelijk te abstract gebleven, de zoektocht werd uiteindelijk vanuit de Directieraad becommentarieerd met: *'het duurt nu wel erg lang voor er iets gebeurt'* en men kan misschien beter via een ander project aansluiting vinden voor de Aldersaanpak. De succes- en faalfactoren zoals geformuleerd door de IPO commissie Alders (2002) zijn bijna allemaal terug te vinden in het pilot project van de provincie Utrecht.

### 6.3 Intern en extern transitieproces

Een transitie kent enkele voorwaarden waaraan moet worden voldaan, vanuit het multi-level perspectief zouden meerdere actoren betrokken moeten worden in het transitieproces, daarom luidt de volgende deelvraag: *'Hoe geeft de provincie Utrecht zowel intern als extern vorm aan het transitieproces?'*

Deze deelvraag dient inzicht te geven in het inhoudelijke verloop van het pilot project. Allereerst zal daarbij op een rijtje worden gezet welke actoren er bij het proces betrokken zijn geweest. Zowel de mechanische en organische benadering gaan uit van de assumptie dat een transitieproces intern en extern vorm moet krijgen, zoals blijkt uit paragraaf 5.1.4. De projectleiders hebben allereerst getracht intern draagvlak te creëren en hiervoor de volgende actoren in het proces betrokken:

Dienst	Functie
WEM	- Projectdirecteur en Directeur WEM - Projectleider - Sectorhoofd - Voormalig adjunct-directeur
WVV	- Adjunct-directeur en voormalig projectdirecteur - Directeur WVV - Voormalig projectleider - Projectleider - Sectorhoofd
Overige provinciale diensten	projectleider Hart van de Heuvelrug projectleider Utrecht Onderweg Peet de Reuver Strategische Visie adviseur transitie management communicatieadviseur

Externe betrokkenen, waarmee wordt bedoeld mensen die buiten de provinciale organisatie Utrecht werkzaam zijn, zijn eigenlijk alleen als stakeholders betrokken geweest tijdens de bijeenkomst van 28 oktober 2004. Het zijn twee adviseurs van MUConsult en van DHV en staatssecretaris Van Geel, die de projectvoorstellen aangeboden heeft gekregen. Dit levert het volgende beeld op:

Organisatie	Persoon
IPO	Coördinator van de IPO-projecten
VROM	Staatssecretaris Van Geel
Tijdens de bijeenkomst van 28 oktober waren: Rijkswaterstaat	*

en ANWB aanwezig voor creatieve input	
MuConsult	Adviseur
DHV	Adviseur

\* hun namen zijn onbekend bij mij en voor dit onderzoek niet noemenswaardig

Vervolgens kan worden gekeken of daarmee voldaan is aan de eerste assumptie, het opzetten van een multi-level perspectief. Een transitieproces dient op verschillende schaalniveaus plaats te vinden, iets wat de IPO Alders commissie (2002) ondersteunt door te stellen dat er interne en externe actoren betrokken moeten worden in het opstellen van een regionale visie. Daarom hebben de projectleiders een fasenplan opgesteld waar eerst intern draagvlak van de grond moest komen door middel van de opstartfase en definitiefase, om vervolgens externe actoren in de ontwerpfase te betrekken en in samenwerking een regionaal streefbeeld vast te stellen en uit te werken. Dit fasenmodel is overigens eerder stopgezet, vanwege problemen rond het verwezenlijken van intern draagvlak. De projectleiders hebben hierdoor geen regionaal streefbeeld in samenwerking met externe actoren kunnen opstellen en het multi-level perspectief is daardoor onvoldoende tot uiting gekomen. Volgens de werkdefinitie zou er een dynamische ontwikkeling moeten worden opgezet vanuit de eigen organisatie en via een co-evolutionair proces. Echter in werkelijkheid blijkt dat de samenwerking niet tot stand wordt gebracht. Dit komt door interne institutionele barrières en onvoldoende draagvlak voor de Aldersaanpak. Toch blijkt het betrekken van interne en externe actoren niet een geheel nieuw concept. Het project ‘Hart van de Heuvelrug’ is bijvoorbeeld wel in multi-level perspectief tot stand gekomen en dit geldt eveneens voor het deelproject ‘Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug’. Met name voor het project ‘Hart van de Heuvelrug’ geldt dat het multi-level perspectief is bereikt door de volgende actoren in het project te betrekken: op lokaal niveau de gemeenten Soest, Zeist, De Bilt, Amersfoort, op nationaal niveau de ministeries LNV, VROM en Defensie en verder de Kamer van Koophandel, Rijkswaterstaat en de Stichting Utrechts Gebied. Voor de ontwikkeling van de gebiedsvisie heeft de projectleider van het project ‘Hart van de heuvelrug’ diverse mensen uitgenodigd om de visie gezamenlijk tot stand te laten komen. Binnen het pilot project zou een dergelijk netwerk ook tot stand moeten zijn gekomen, echter dit is tot op heden niet gebeurd. Dit blijkt al uit de analyse van paragraaf 5.1.4 waar onvoldoende overeenkomst wordt gevonden tussen het multi-level perspectief zoals dit in de literatuur wordt omschreven in de mechanische en organische benadering van het transitieconcept en de uitwerking die het pilot project krijgt.

#### **6.4 Transitieproces en de rol van de provincie**

Deze paragraaf zal ingaan op de volgende deelvraag in dit onderzoek, namelijk: ‘Op welke manier heeft de provinciale organisatie invulling gegeven aan de rol die zij op zich zou moeten nemen in het transitieproces?’

Deze deelvraag gaat meer in op de organisationele uitwerking die het pilot project heeft gekend binnen de provinciale organisatie Utrecht. De werkdefinitie geeft aan dat een transitieproces kan slagen wanneer er vanuit de interne organisatie nieuwe sturingsmechanismen worden toegepast, zoals: netwerksturing, procesmanagement en governance. Deze begrippen zijn getoetst in hoofdstuk vijf aan de hand van de organische benadering van het transitieconcept. De organische benadering gaat ervan uit dat de provinciale organisatie een bepaalde ‘rol’ (sturingsvorm) aan moet nemen wil een transitieproces slagen. Daar tegenover staat de mechanische benadering welke vanuit technologische innovaties niet ingaat op een rolvulling vanuit de interne organisatie, omdat ontwikkelingen zich vanzelf voordoen wanneer de mechanische raderen draaien. Het transitieproces, zoals dit in werkelijkheid is uiteen gezet, heeft binnen (intern) de provinciale organisatie het volgende verloop gekend. Het project start met het opstellen van een ambitieus fasenplan (Implementatieadvies, 2003), waarbij men besluit allereerst intern draagvlak te verwezenlijken en een ambitieschets te ontwikkelen en vervolgens regionale partijen bij het project te betrekken en een regionale visie scherp te stellen (waarvoor de ambitieschets van de provinciale organisatie Utrecht een houvast biedt), waarna men de regionale visie uitwerkt. De provincie Utrecht dient daarbij eerst de stand van zaken in het gebied te bekijken, actief een streefbeeld vast te leggen en vervolgens andere partijen te motiveren om mee te



werken. Men neemt het voortouw in de ontwikkeling, voert regie over het actieprogramma, neemt initiatieven, werkt mee in de uitvoering en evalueert (verzorgt de monitor over) het project. Daarbij heeft men een strak tijdschema opgezet om althans de eerste fasen te doorlopen (eind 2005) moest men al kunnen beginnen met de realisatiefase. De opstartfase is uiteindelijk in werkelijkheid in oktober 2003 van start gegaan, wanneer de Directieraad instemt met dit project. De sparring partners kiezen ervoor om allereerst het interne draagvlak te versterken en gaan in gesprek met de interne transitieadviseur om een transitieproces op te zetten. Op 10 maart 2004 blijkt al dat de Directieraad niet tevreden is over de huidige insteek en vraagt om het concretiseren van het project. De externe deelnemers zouden in de ontwerpfase moeten worden betrokken, echter dit gebeurt niet, omdat er intern discussie blijft bestaan. Op 6 juli 2004 wordt wederom aangegeven dat de projectleiders de aard en urgentie van het probleem duidelijk moeten schetsen en het project geconcretiseerd dient te worden. Tevens blijkt dat er zelfs intern nog onduidelijkheid heerst over het concept transitie en ontwikkelingsgericht werken. Vervolgens verschijnt op 15 juli het Deelprojectenplan (2004), waarin het vervolgtraject wordt geschetst, met een communicatieplan waar een communicatieadviseur aan heeft meegewerkt om intern te verduidelijken wat de plannen voor de toekomst zijn. Daarbij zal de provincie initiatiefnemer moeten zijn, stimulator en programmacoördinator bij de eindfase van het project om duurzame ontwikkeling tot stand te brengen op de Utrechtse Heuvelrug. De projectleiders erkennen dat de problematiek rond de Utrechtse Heuvelrug duidelijker geschetst moet worden, dat er meer politiek en bestuurlijk draagvlak moet komen en ruimte voor het toepassen van creatieve- en experimentele ontwikkelingen en vernieuwingen. Om de interne onduidelijkheid weg te nemen vindt er een bijeenkomst plaats, waarin voor het eerst externe organisaties betrokken worden. Deze bijeenkomst wordt ook wel een 'droomsessie' genoemd waarin er toekomstbeelden worden geschetst om duurzame mobiliteit te bereiken. Op 22 december concludeert de Directieraad vervolgens dat het Alders-gedachtegoed verankert moet worden in drie bestaande projecten. Hiervan heeft het project 'Hart van de Heuvelrug' uiteindelijk geleid tot een deelproject waarvoor de projectleider WEM verantwoordelijk is 'Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug' (juli 2005). Echter ook dit deelproject heeft niet geleid tot concrete actiepunten die daadwerkelijk uitgevoerd zullen worden.

In het eerste ambitieuze fasenplan zouden de projectleiders de volgende rollen moeten innemen om actief te sturen op het transitieproces, namelijk: regisseur, initiatiefnemer, trekkersrol, mede-uitvoerder, facilitator en evaluator door middel van een monitor. Deze rollen komen overeen met de rollen die ontstaan op basis van het concept 'governance' welke in paragraaf 5.1.10 wordt geanalyseerd. Deze rollen worden voornamelijk ingevuld wanneer het transitieproces zich co-evolutionair ontwikkelt, waarbij diverse interne en externe actoren betrokken worden om gezamenlijk een regionaal streefbeeld vast te stellen (initiatiefnemer, regisseur) en dit streefbeeld vanuit actiepunten (mede-uitvoerder, faciliteren) wordt uitgevoerd (monitor). Hier kan gelijk de crux worden vastgesteld. Doordat het transitieproces uiteindelijk voornamelijk een intern proces is gebleven hebben de projectleiders enkel een intern faciliterende rol op zich genomen, waarbij men het project in dienst stelde om intern draagvlak te verwerven voor een 'andere aanpak'. Er is een communicatieplan opgesteld, een innovatieve bijeenkomst georganiseerd, vergaderingen vastgesteld, een externe adviseur ingehuurd enkel om intern draagvlak te creëren. De projectleiders zijn door een gebrek aan vertrouwen en het uitblijven van een organisatieverandering blijven steken in de eigen organisatie. Interne institutionele barrières, zoals blijkt uit paragraaf 5.1.7 en interactieve processen komen daarmee onvoldoende van de grond, bestaande departementale structuren vormen een belemmering en de projectleider geeft toe dat het lastig is om verantwoordelijkheid te delen met (externe) actoren. Dit zorgt ervoor dat het proces niet leidt tot een sociaal leerproces, waarbij betrokkenen anders tegen problemen en oplossingen aan leren kijken en er nieuwe relaties tot stand komen, zo blijkt uit paragraaf 5.1.6. Concluderend kan worden gezegd dat de rol die de projectleiders in dit pilot project hebben aangenomen onvoldoende overeenkomst vindt met de wijze waarop deze tot stand zou moeten komen volgens de organische benadering van het transitieconcept en de ideale rol die de werkdefinitie van het transitieconcept omschrijft.

## **6.5 Intern en externe toekomst?!**

De laatste deelvragen zullen in deze paragraaf worden beantwoord, welke luiden: *'Kunnen er handvatten worden geboden aan de provincie Utrecht om het transitieproces binnen de ambtelijke organisatie (intern) op te zetten?'* en *'Kunnen er handvatten worden geboden aan de provincie Utrecht om extern een transitieproces op te zetten en te komen tot duurzame ontwikkeling op de Utrechtse Heuvelrug?'*

Beide vragen zullen in twee aparte deelparagrafen worden toegelicht en zullen leiden tot de aanbevelingen van dit onderzoek. Deze vragen kunnen gesteld worden omdat een transitieproces zich op de lange termijn ontwikkeld en er daarom wellicht enkele aanbevelingen voor toekomstige ontwikkelingen kunnen worden gedaan. Deze aanbevelingen zullen worden gedaan op basis van de werkdefinitie, welke een ideaaltypisch transitieproces weten te bewerkstelligen. Een ideaaltypisch transitieproces kan ontstaan op basis van de volgende definitie: *'een transitie is een dynamische ontwikkeling waarbij een overheidsorganisatie bestaande handelingsstructuren wijzigt en procesmatig, horizontaal en interactief stuurt, zodat er een structurele maatschappelijke verandering c.q. duurzame ontwikkeling kan ontstaan'*. Daarbij zal eerst worden gekeken naar het interne proces en vervolgens kan worden gekeken welke externe consequenties deze werkdefinitie idealiter zou moeten hebben.

### **6.5.1 Interne toekomst?**

Na het verschijnen van het rapport 'Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug' (juli 2005) zijn beide projectleiders weer in hun normale gedragspatroon vervallen en blijft de vraag wat de toekomst biedt. Intern lijkt er aan de oppervlakte wellicht weinig over te zijn gebeven van de Aldersaanpak, er is wellicht wel een opening ontstaan voor toekomstige ontwikkelingen. De Aldersaanpak suggereert door middel van de tien elementen dat er vanuit een hardnekkig milieuprobleem een transitie moet worden opgezet, waarbij intern en extern actoren betrokken moeten worden zodat er een regionale visie wordt gecreëerd die de kwaliteit van de leefomgeving verbeteren. Hierbij wordt gesteld dat interne organisatiestructuren geen belemmering mogen vormen. In de analyse van het concept institutionele barrières in paragraaf 5.1.7 blijkt dat de projectleiders wel degelijk te maken hebben gehad met interne institutionele barrières. In de toekomst zou men dit tegen kunnen gaan door te sturen vanuit netwerken, processen en governance, begrippen die ondersteuning krijgen in de werkdefinitie van het transitieconcept. De Aldersaanpak dwingt de provinciale organisatie te kijken naar de toekomstige invulling van provinciale projecten en beleid dient procesmatig, horizontaal en duurzaam opgezet te worden wil men de huidige problematiek aankunnen. Het vraagt op provinciaal niveau om een zoekproces naar de eigen identiteit, alvorens men zich extern kan richten. Aan de hand van de eerdere analyse kan gesteld worden dat de projectleiders moeite hebben gehad met de interne profilatie en facilitatie van een transitieproces, dit zou men kunnen oplossen door regelmatig bijeenkomsten te organiseren waarin men 'vernieuwend denken', 'transitiemanagement', 'transities' en 'duurzame ontwikkeling vanuit de provincie Utrecht' als thema's ter discussie stelt. Hiervoor zou een integrale denktank ingesteld kunnen worden. Dit initiatief zou op Directieniveau of vanuit Gedeputeerde Staten moeten worden opgezet om af te dwingen dat er een integraal beleid ontstaat. Dit alles vraagt om een organisatieveranderingsproces, dat integraal in de organisatie moet worden opgezet. Vervolgens dient een proces van acceptatie te volgen vanuit de diverse beleidsterreinen, zodat er het besef ontstaat dat duurzame ontwikkeling niet ontstaat door een projectplan op te stellen welke in twee jaar gerealiseerd kan worden. Intern begon het project met verschillende verwachtingen, waardoor dit plan niet slaagde in de ogen van betrokkenen. De ene projectdirecteur verwachtte dat het transitieproces werd ingezet wanneer men de knop omdraaide, de ander wilde, -hoewel dit niet werd uitgesproken naar de projectleiders- eigenlijk de A28 downgraiden. Dergelijke ideeën zouden eerder besproken moeten worden. Wanneer er een open ontwikkelingsproces wordt ingezet dan moet er verwacht worden dat mensen verscheidende ideeën en motieven aandragen om een gebied regionaal aan te pakken, echter wanneer men in overleg uiteindelijk een gebied traceert en hier een organisationeel regionale visie voor wil creëren zal men kennis, ervaring en expertise uit moeten wisselen zodat de provincie de leidende rol op zich kan nemen en vervolgens met deze visie naar buiten kan treden. Intern zou er een

organisatieveranderingsproces moeten worden opgezet dat leidt tot integraal werken, zowel intern als extern. Dit zou vanuit de Directieraad of Gedeputeerde Staten moeten worden ingesteld; zij zouden projecten moeten aandragen en/ of instellen die vragen om een integrale werkwijze. Wanneer een project integraal heeft geleid tot een succesvolle uitwerking, dient men dit uit te dragen en medewerkers te enthousiasmeren om ook kennis en ervaring uit te wisselen tussen de diensten van de provinciale organisatie.

De projectleiders zouden vanuit het concept transitie management, zoals behandeld in paragraaf 2.3.5 door Rotmans et.al. (2005) het deelproject 'Duurzame mobiliteit en leefbaarheid in het groene Hart van de Heuvelrug' (juli 2005) aan de hand van bovenstaande aanbevelingen kunnen inzetten als transitieproces richting duurzame ontwikkeling op de Utrechtse Heuvelrug. De visie voor dit project is al opgezet in samenwerking met enkele externe en interne partijen, deze dient echter uitgebreid te worden. Daarbij zou men in het oog moeten houden dat er een concreet plan moet worden ontwikkeld waarbij moet worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

- Er dient concreet bewijs te zijn voor het opzetten van duurzame ontwikkeling,
- systeeminnovaties moeten worden opgezet, innovaties kunnen hierbij helpen,
- het transitieproces dient op organische wijze te worden ingestoken waarbij er op organisatieniveau veranderingen ontstaan (zoals integrale werkwijze),
- het multi-level perspectief dient intern en extern te leiden tot een integrale visie,
- welke vanuit het multi-fase concept kan leiden tot ronden van besluitvorming en op dergelijke wijze een transitie kunnen inkaderen. De provinciale organisatie en projectleiders dienen dit te faciliteren,
- zo kan er tussen partijen een sociaal leerproces worden opgezet,
- krijgen institutionele barrières geen kans meer,
- en sturen de projectleiders op netwerken, processen van interactie en governance.

Intern zou er vanuit de organische benadering van een transitieproces een proces een andere vorm kunnen krijgen. Edelenbos en Teisman (2005) noemen hiervoor de volgende punten: een structuurverandering van een oude naar een nieuwe situatie (1), waarbij het handelingspatroon van een organisatie dient te wijzigen (2), men rekening houdt met de omgeving waarin men opereert (3), verandering incrementeel verloopt (4) en op de lange termijn (5) en leidt tot een omslag in de structuur, strategie van een organisatie en een systeem (Edelenbos en Teisman, 2005: 175). Dit zou ervoor kunnen zorgen dat er intern een integraal beleid ontwikkeld kan worden op basis van een zoek- en leerproces waarbij betrokkenen de ruimte en tijd krijgen om in een open ontwikkelingsproces (in interactieprocessen) een beleid op te zetten dat een duurzaam karakter heeft. Hierdoor wordt er ruimte gecreëerd voor vernieuwend, integraal en ontwikkelingsgericht denken.

Daarbij dienen de projectleiders oog te hebben voor het strategisch, tactisch en operationele niveau waarin een transitieproject kan functioneren. Er dient een integrale analyse plaats te vinden, een agenda en arena te worden opgezet met meerdere actoren (intern en extern), er dient een duidelijke visievorming met concrete uitwerking te komen. Wanneer men streefbeelden heeft vastgesteld, dienen deze via innovatienetwerken en arena's en netwerken te worden geconcretiseerd. Korte termijn successen kunnen voor de commitment van partijen een belangrijke rol spelen, daarom dient men experimenten te stimuleren en communicatie en leerprocessen tussen partijen te stimuleren. Intern dient men wel rekening te houden met de lange termijn ontwikkeling van een dergelijk proces. Korte termijn successen zouden lange termijn ontwikkelingen kunnen stimuleren. Hiervoor is dus wel een organisatieveranderingsproces nodig om acceptatie en realisatie te creëren om de ontwikkeling voor lange termijn ontwikkelingsprocessen mogelijk te maken (Rotmans et.al., 2005: 19).

#### *6.5.2 Externe toekomst?!*

Kunnen er concrete handvatten worden geboden aan de provincie Utrecht om extern een transitieproces op te zetten? Deze vraag kan kort en bondig bevestigend worden beantwoord. Het pilot project heeft uiteindelijk aan weinig voorwaarden voldaan, zowel volgens de literatuur als de Aldersaanpak zelf zoals deze is opgesteld door de commissie Alders (2002).

Vanuit de Aldersaanpak wordt samenwerking met externe partijen gestimuleerd, in het pilot project komt dit echter onvoldoende van de grond zoals blijkt uit de analyse in paragraaf 5.1.4. Een belangrijke aanbeveling zou zijn om bij een eventuele concrete uitwerking van het deelproject 'Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug' is om verscheidende partijen aan de provinciale 'tafel' uit te nodigen in een oriënterend gesprek. Hier zouden de projectleiders betrokkenen uit een regio moeten benaderen (de regio die men provinciaal heeft vastgesteld in deze casus de Utrechtse Heuvelrug) om in een vroeg stadium mee te denken aan een ontwikkelproces. Allereerst zouden de verschillende overheidsinstanties in de regio benaderd kunnen worden, zoals de betrokken gemeenten. Daarnaast zou men Rijkswaterstaat en de betrokken ministeries ook direct in het oriëntatiestadium moeten betrekken. Het aanbieden van het pilot project aan staatssecretaris Van Geel is hier een voorbeeldstap van geweest. Op die manier is men landelijk op de hoogte van de verschillende initiatieven, die een provinciale organisatie onderneemt om gevolg te geven aan landelijke tendensen. Op nationaal niveau zijn ook tal van transitieprocessen in gang gezet, voornamelijk in de energiesector; dit zou kunnen leiden tot een kennisuitwisseling. Naast de verscheidende overheidsorganisaties kan men ook denken aan het benaderen van bouwbedrijven, woningcorporaties, Kamer van Koophandel, winkelcentra's en bewonersorganisaties. Deze zouden mee kunnen denken met de herinrichting van een gebied, bijvoorbeeld door wensen te uiten over het combineren van woon- en werkverkeer. De externe partijen zouden in een vroeg stadium betrokken kunnen worden, niet alleen *nadat* de provinciale organisatie zelf een streefbeeld heeft vastgesteld. Door een open proces op te zetten, kan men juist zorgen voor commitment en betrokkenheid van de diverse betrokken partijen. De projectleiders dienen hierin een keuze te maken en zouden bijeenkomsten moeten kunnen faciliteren, schakelen tussen partijen en uiteindelijk streven naar één regionale visie die men gezamenlijk ontwikkelt. Omdat private partijen meestal wachten tot overheidsorganisaties zich commiteren aan een visie, zal de provincie Utrecht de eerste stap moeten zetten en een grote financiële bijdrage moeten leveren voor het project. Daarna dienen zij de uitvoering te monitoren en eventuele missers op te vangen. Dit alles vraagt om een lange termijn commitment, die niet makkelijk vast te leggen is. Daarom is het van belang om een goed communicatieplan neer te leggen, mensen te enthousiasmeren en betrokken te houden. Door te handelen vanuit de werkdefinitie en te sturen vanuit concepten als netwerksturing, procesmanagement, governance en governancenetwerken kan men het externe proces faciliteren, stimuleren, regisseren, monitoren, initiatieven nemen en mede uitvoerder zijn in het pilot project. Deze sturingsvormen worden behandeld in de laatste paragraaf van hoofdstuk twee, namelijk hoofdstuk 2.3.7 en dienen uitwerking te krijgen in het externe netwerk in een transitieproces. De nieuwe sturingsvormen zou men kunnen proberen in een nadere uitwerking van het deelproject 'Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug' (juli 2005). Kortom: extern zou er sturing aan dergelijke processen moeten worden gegeven door gebruik te maken van de opgestelde theoretische concepten, zoals: netwerksturing, procesmanagement en governance en als provinciale organisatie extern samen te werken.

## **6.6 Conclusie**

Deze laatste paragraaf zal antwoord geven op de centrale probleemstelling, welke luidt: *"In hoeverre heeft de provincie Utrecht, door vanuit de 'Alders methode' te opereren, een transitieproces ontwikkelt dat zowel inhoudelijk als organisatorisch invulling geeft aan de vraag om een duurzaam mobiliteitsbeleid op te zetten voor de Utrechtse Heuvelrug?"*

Als eerste dient het volgende opgemerkt te worden. Dit onderzoek omvat slechts een single casestudy waardoor het moeilijk is vast te stellen welke maatregelen een provinciale organisatie stapsgewijs in moet zetten wil men een succesvol transitieproces ontwikkelen. Ondanks dat elke provinciale organisatie een initiatief is gestart om met de Aldersaanpak te werken, is er geen vergelijkbaar project opgezet, waardoor er geen vergelijkingsmateriaal ontstaat. Daardoor is het onderzoek beperkt gebleven tot een single casestudy en zullen er op basis van dit pilot project enkele conclusies kunnen worden getrokken. Allereerst kan er op basis van de wetenschappelijke literatuur worden gesteld dat

het pilot project niet heeft geleid tot een duurzaam mobiliteitsbeleid. De projectleiders hebben onvoldoende gestuurd op de factoren die een transitieproces bepalen. In hoofdstuk twee zijn twee benaderingen van het transitieconcept behandeld welke beide onvoldoende worden uitgewerkt in het pilot project. Dit kan door twee redenen veroorzaakt worden. Enerzijds kan het liggen aan de werkwijze van de projectleiding in het pilot project en de institutionele barrières, anderzijds kan het veroorzaakt worden door een gebrek aan empirische toepasbaarheid van de theoretische concepten. Doordat we gebruik maken van een beperkt onderzoek en te maken hebben met een kort tijdsbestek waarin het pilot project is geëvalueerd, moeten we stellen dat de conclusies die getrokken zullen worden beperkt zullen zijn en wellicht niet geheel representatief zijn voor de empirische werkelijkheid. Er is terdege een bewustzijn van deze beperktheid, maar desondanks zullen enkele conclusies worden getrokken.

Op basis van de Aldersaanpak zijn twee projectleiders aan de slag gegaan om een integrale, gebiedsgerichte visie te ontwikkelen en uit te voeren, maar zij hebben uiteindelijk geen daadwerkelijk proces in gang weten te zetten. De Aldersaanpak zoals in de tien elementen staat vindt meer overeenstemming met de organische benadering van het transitieconcept, daarom wordt de werkdefinitie in overeenstemming met deze benadering vastgesteld. We kunnen dus aannemen dat de organische benadering van het transitieconcept zijn uitwerking zou moeten kunnen krijgen in een empirische situatie en dit concept daarom relevant is om als toetsingskader voor het pilot project te gebruiken. Anderzijds heeft de mechanische benadering zijn verdiensten in de samenleving al bewezen door bijvoorbeeld de transitie van steenkool naar aardgas en in de energiesector tracht men via technische innovaties wederom een transitie tot stand te brengen en daarom in dit pilot project ook als relevant toetsingskader kan worden gebruikt. Kortom: blijkbaar voldoen beide theoretische toetsingskaders aan de empirische werkelijkheid en kunnen de concepten die het toetsingskader vormen ook als handvat dienen voor toekomstige ontwikkelingen.

Naar aanleiding van de Aldersaanpak en de IPO-Koepel zou de provinciale organisatie door middel van een interactieproces een hardnekkig milieuprobleem duurzaam moeten aanpakken. Binnen de regio Utrecht werden de grootste problemen veroorzaakt door mobiliteit. De mobiliteitstromen die het gebied doorkruisen brengen geluidsoverlast met zich mee en raakt de luchtkwaliteit en brengt de externe veiligheid in het geding. Uit interne rapporten blijkt dat deze de mobiliteitsbehoefte zal groeien en daarmee de negatieve effecten ook. Naar aanleiding hiervan heeft men een 'transitieproces' ontwikkeld, welke via een fasenmodel zou moeten leiden tot een duurzaam mobiliteitsbeleid op de Utrechtse Heuvelrug. Inhoudelijk zou er een proces ingekaderd moeten worden om gehoor te geven aan het begrip 'duurzaam mobiliteitsbeleid' door het vaststellen van een regionaal streefbeeld. Vervolgens zou men externe actoren moeten betrekken om gezamenlijk op basis van dit streefbeeld een regionale visie te ontwikkelen. De regionale visie zou een concrete uitwerking vormen voor het gebied, welke zich in de toekomst duurzaam dient te ontwikkelen. Op organisationeel gebied zou dit vragen om een wijziging in het handelingspatroon van de medewerkers. Dit zou men kunnen bereiken door de 'Aldersaanpak' te ventileren in de organisatie, bijeenkomsten te organiseren en het gedachtegoed te verspreiden. Er dient een bewustzijn te worden gecreëerd om rekening te houden met toekomstige generaties. Wellicht kan dit project wel beschouwd worden als een eerste experiment met het transitieconcept. Uit dit onderzoek blijkt echter wel dat de bestuurlijke kaders ervoor hebben gezorgd dat het transitieproces zich niet volgens het vastgestelde fasenmodel heeft ontwikkeld. Er is geen sprake geweest van een multi-fase, multi-schaal en grootschalige transformatie in de manier waarop de organisatie handelt richting een duurzaam mobiliteitsbeleid. Het project heeft geen organisatieverandering op touw weten te zetten, waarbij beleidsafdelingen met elkaar samenwerken en er een integrale organisatie ontstaat. Aan de oppervlakte is het project geruisloos afgesloten en is er nooit sprake geweest van een duurzaam mobiliteitsbeleid op de Utrechtse Heuvelrug. Bestuurlijk was er onvoldoende steun om het project zichzelf te laten ontwikkelen, terwijl het de projectleiders aan inhoudelijke korte termijn doelen ontbrak. Wellicht kan alleen nog gezegd worden dat er misschien onderhuids toch iets is veranderd. Misschien is er wel een 'niet-merkbaar' verandering opgetreden, waardoor het handelingspatroon van de betrokken personen in de toekomst *wel* kan leiden tot een

transitieproces richting een duurzaam mobiliteitsbeleid. De metafoor van Gé de Gunst lijkt hierop in te spelen: *'Je weet niet precies waar je doorheen gaat, want er hangt een mist over de omgeving. Toch loop je erdoor en raakt het je, want je wordt nat'* (Interview Gé de Gunst, 2005).

Mocht het deelproject een vervolg krijgen, dan zal dit project uitgewerkt moeten worden op basis van de werkdefinitie die in de complexe en onzekere maatschappelijke dynamiek meer uitgangspunten biedt. Intern zou er gehandeld moeten worden volgens de organische benadering van het transitieproces, waarbij er een wijziging in het handelingspatroon van medewerkers ontstaat zodat integraal werken, er rekening wordt gehouden met de omgeving en er sprake is van aanvaarding van een incrementeel proces en ontwikkelingsgericht werken kan leiden tot een duurzaam mobiliteitsbeleid. Daarnaast zal gebruik moeten worden gemaakt van het concept transitiemanagement zoals Rotmans et.al (2005) dit schetst, waarbij een beleid ontstaat op basis van strategisch, tactisch en operationeel denk- en handelingsniveau. Extern zou er een interactief proces opgezet moeten worden, waarbij sturingsconcepten als netwerksturing, procesmanagement en governance meer de nadruk krijgen.

## Literatuurlijst

Braster, J.F.A. (2000) *'De kern van casestudy's'*, Van Gorcum: Assen

De Bruijn, H., Van der Voort, H., Dieke, W., De Jong, M. & Veeneman, W. (2004) *'Creating system innovation: how large scale transitions emerge'*. A.A. Balkema Publishers: Leiden.

Dirven, J., Rotmans, J. & Verkaik, A-P. (2002) *'Samenleving in transitie: een vernieuwend gezichtspun't'*. ICIS: Maastricht

Elzen, B., Geels, F.W. & Green, K. *'System innovation and the transition to sustainability: theory, evidence and policy'*. Edward Elgar: UK

Huber Andreas und Beate Kuhnt (1995. *'A Systemic Approach to Application Design'*. Technical Report. Universität Zürich

IPO Alders Commissie (2002) *'Duurzame ontwikkelingspolitiek in de regio, provinciale aanpak voor hardnekkige milieuproblemen'* Interprovinciaal Overleg: Den Haag

Koppenjan, J.F.M., & Klijn, E-H. (2004). *'Managing uncertainties in Networks: a network approach to problem solving and decision making'*. Erasmus Universiteit: Rotterdam

Klijn, E-H. (1996) *'Regels en sturing in netwerken, de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken'* Eburon: Delft.

Klijn, E-H, (2005) *'Netwerken als perspectief op beleid en uitvoering van beleid: een overzicht van onderzoek en theorievorming naar netwerken'*.  
In: *Beleidswetenschap*, 2005, nr. 2, pp.32- 49

Provincie Utrecht, *'Implementatieadvies IPO commissie Alders'*. Provincie Utrecht: 2005

Provincie Utrecht (2002) *'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug, Utrecht beweegt met toekomst'*, bijlage 1: Wat is 'anders' aan het Alders-project duurzame mobiliteit op de Heuvelrug. Provincie Utrecht: Utrecht

Provincie Utrecht (2003) *'Deelprojectenplan definitiefase 'Duurzame mobiliteit op de Heuvelrug'*. Provincie Utrecht 2003

Provincie Utrecht (2005) Deelprojectenplan *'Duurzame en leefbare mobiliteit in het groene Hart van de Heuvelrug'*. Provincie Utrecht.

Rotmans, J. (2003) *'Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving'* Koninklijke Van Gorcum: Assen

Rotmans, J. (2005) *'Maatschappelijke innovatie, tussen droom en werkelijkheid staat complexiteit'* Erasmus Universiteit Rotterdam: Rotterdam

Rotmans, J., Loorbach, D. & Van der Brugge, R. (2005) *'Transitiemanagement en duurzame ontwikkeling: co-evolutionaire sturing in het licht van complexiteit'*  
In: *Beleidswetenschap*, 2005, nr. 2 pp. 3- 23.

Swanborn, P.G. (1981) *'Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek: inleiding in ontwerpstrategieën'*. Boom: Meppel.

Swanborn, P.G. (1996) *'Case-study's: wat, wanneer en hoe?'* Boom: Amsterdam.

Teisman, G. (1992) *'besluitvorming : een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen'* VUGA: 's Gravenhage

Teisman, G. (2005) *'Publiek management op de grens van chaos en orde: over leidinggeven en organiseren in complexiteit'* Sdu Uitgevers bv.: Den Haag

Teisman, G., Edelenbos, J., Klijn, E.H. & Verbart, J. *'Ruimtelijke ontwikkelingsprocessen'*

In: *'Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement. Studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen'*. Teisman, G. (2001) Eburon: Delft

Yin, R.K. (2003) *'Case study research: design and methods'*. Sage, Thousand Oaks – London – New Delhi

Vierde Nationale Milieubeleidsplan (2001). *'Een wereld en een wil'*. Den Haag: ministerie van VROM.

[www.hartvandeheuvelrug.provincie-utrecht.nl](http://www.hartvandeheuvelrug.provincie-utrecht.nl)



## **Bijlage A: lijst met interviewvragen**

1. Wat verstaat u onder duurzame ontwikkeling?
2. Op welke manier zal duurzame ontwikkeling op de Utrechtse Heuvelrug kunnen worden bereikt?
3. Op welke manier zijn er door de implementatie van de Aldersaanpak veranderingen ontstaan die hebben geleid tot innovaties?
4. Is er in het pilot project sprake geweest van een gebrek aan kennis, consensus tussen partijen of zijn er waardeconflicten ontstaan zodat er geen systeeminnovatie kon plaatsvinden?
5. Hoe heeft het pilot project van de provincie Utrecht een duurzaam mobiliteitsbeleid ontwikkeld op de Utrechtse Heuvelrug?
6. Welke actoren zijn er bij het transitieproces, zowel intern als extern, betrokken geweest?
7. Op welke manier hebben de projectleiders het pilot project ontwikkeld?
8. Wat heeft u van het pilot project geleerd, zoals het door de projectleiders is opgezet?
9. Bent u anders tegen problemen en mogelijke oplossingen aan gaan kijken, wilt u problemen anders benaderen en heeft dit geleid tot nieuwe relaties met betrokken stakeholders?
10. Wat heeft u als mogelijke tegenslagen ervaren in dit pilot project? Kunt u de oorzaken hiervan noemen?
11. Spelen hierbij de volgende zaken een rol: mist er een verband met interactieve processen en formele besluitvormingsprocedures, mist er een departementale structuur om interactief te werken of is het lastig om als publieke organisatie verantwoordelijkheden met andere actoren te delen?
12. Op welke manier hebben de projectleiders getracht netwerken tussen actoren op te zetten om gezamenlijk een transitieproces te realiseren?
13. Op welke manier hebben de projectleiders interactie gestuurd in het transitieproces?
14. Welke rol hebben de projectleiders in de casus aangenomen om een transitieproces in te zetten?
15. Hebben de projectleiders gebruik gemaakt van interactie en opgetreden vanuit hun rol als mediator, facilitator of procesmanager?
16. Kunnen er handvatten worden geboden om het transitieproces te bevorderen?

## **Bijlage B lijst met respondenten**

De geïnterviewden zijn geanonimiseerd om diepte-interviews te kunnen houden waarbij de geïnterviewden zich niet geremd voelden in het geven van antwoorden. Op basis van deze interviews zijn enkele quotes in dit onderzoek geplaatst, die anders niet geplaatst hadden kunnen en mogen worden. Daarom wordt in dit onderzoek niet verwezen naar personen, maar naar functies die deze personen in het pilot project hebben vervuld.

- Projectleider Water en Milieu
- Projectleider Wegen, Verkeer en Vervoer
- Voormalig projectleider Wegen, Verkeer en Vervoer
- Projectdirecteur en Directeur Water en Milieu
- Adjunct-directeur en voormalig projectdirecteur Wegen, Verkeer en Vervoer
- Voormalig adjunct-directeur Water en Milieu
- Projectleider Strategische Visie
- Projectleider Hart van de Heuvelrug