

Erasmus Universiteit Rotterdam

Masterscriptie

Naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak

Een onderzoek naar leerpunten voor het veranderproces
binnen mobiliteitsbeleid

Auteur: Julian van Hattem (623109)

Scriptiebegeleider: Prof. Dr. Harry Geerlings

Praktijkbegeleider: Dr. Martijn van der Horst (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid)

Tweede Lezer: Mr. Dr. Jacko van Ast

Aantal woorden: 19.622

*Scriptieonderzoek ter afronding van de bestuurskundige master 'Governance en
Management van Complexe Systemen'*

7 augustus 2022

*“Being at ease with not knowing is crucial for answers
to come to you” - Eckhart Tolle*

Samenvatting

Dit onderzoek beantwoordt de volgende onderzoeksvraag: ‘Wat is de invloed van governance capaciteiten op het proces naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak in contexten waar men reeds ontwikkelt naar deze aanpak en wat kan hiervan geleerd worden voor mobiliteitsbeleid?’. Het omarmen van onzekerheden in beleidsprocessen is wenselijk vanwege de aanwezigheid van diepe onzekerheid. Dit vereist een verschuiving van beleidsparadigma. Het doel van dit onderzoek is om leerpunten te verzamelen voor het veranderproces naar deze aanpak binnen mobiliteitsbeleid.

Governance samenwerking is vanwege wederzijdse afhankelijkheden tussen partijen cruciaal om deze paradigmaverandering te realiseren. De aanwezigheid van governance capaciteiten is in deze samenwerking nodig om te komen tot een effectief veranderproces. Governance capaciteiten komen voort uit een interactie tussen agency en structurele condities. Er worden vier governance capaciteiten onderscheiden, namelijk transformative, unlocking, orchestrating en stewarding capacity. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is een meervoudige casestudie uitgevoerd naar cases in het waterbeheer en kritieke infrastructuur waar men ontwikkelt naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Daarnaast is een vertaalslag gemaakt van deze resultaten naar mobiliteitsbeleid. Dit onderzoek trekt een drietal conclusies voor het veranderproces naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Ten eerste speelt urgentie om te veranderen een cruciale rol in het veranderproces. Urgentie blijkt echter af te nemen als de verandering naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak betekent dat bestaande werkwijzen moeten worden afgebroken en vormt een barrière rondom unlocking capacity. Ten tweede is het gedurende de ontwikkeling van de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak van belang om partijen waar de beleidsaanpak moet landen op een open wijze te betrekken (orchestrating capacity) en ruimte te bieden om te leren (stewarding capacity). Als dit niet gebeurt is het risico dat de totstandkoming van de aanpak het einde is

van het veranderproces. Tot slot is het belangrijk om de beleidsaanpak stevig te verankeren en tegelijkertijd ruimte te bieden aan partijen om zelf invulling te geven aan de implementatie ervan, ofwel zelforganisatie (stewarding capacity). Een barrière rondom de verankering blijkt het afbreken van bestaande niet-duurzame praktijken (unlocking capacity). Dit onderzoek doet daarom een viertal aanbevelingen voor het veranderproces binnen mobiliteitsbeleid:

- Bepaal urgentie om te veranderen samen met actoren waar de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak moet landen.
- Richt een open en onzekerheidsomarmend veranderproces in om zelforganisatie en draagvlak te creëren.
- Zorg dat de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak bestaande niet-duurzame praktijken vervangt.
- Veranker de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak stevig, maar bied ook ruimte voor actoren om zelf invulling te geven aan de eigen bijdrage.

Dit onderzoek kent een aantal beperkingen. Een eerste beperking van dit onderzoek is dat de onderzochte cases nog geen volledige onzekerheidsomarmende beleidsaanpak gerealiseerd hadden. Vervolgonderzoek naar (internationale) koplopers kan daarom potentieel interessante inzichten opleveren. Een tweede beperking is dat het qua onderzoeksintensiviteit uitdagend bleek om de vier eerdergenoemde governance capaciteiten diepgaand te onderzoeken. Vervolgonderzoek naar een specifieke governance capaciteit ter verdieping kan daarom relevant zijn.

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt de eindversie van mijn scriptie. De titel is 'Naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak: een onderzoek naar leerpunten voor het veranderproces binnen mobiliteitsbeleid'. In het scriptieproces moest ik zelf ook regelmatig onzekerheidsomarmend te werk gaan, door bijvoorbeeld regelmatig de focus van de scriptie bij te schaven. Gelukkig wist ik na de literatuurstudie precies hoe dat moest!

Ik schreef mijn scriptie bij het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM). Na een eerdere stage bij het KiM, die op dat moment volledig online was, vond ik het prettig om de organisatie 'in het echt' te ervaren. Ik heb het KiM leren kennen als een fijne organisatie, waarbij de bereidheid om te helpen zeer hoog is. Binnen het KiM wil ik een aantal personen uitlichten. Allereerst mijn scriptiebegeleider Martijn van der Horst. Dank voor de fijne begeleiding, de bereidheid om te brainstormen over mijn scriptie en de altijd eerlijke en constructieve feedback gedurende het proces. Daarnaast wil ik Pauline Wortelboer, Eefje Philipsen en Marije Hamersma bedanken. Zij boden allen tijdens het scriptieproces regelmatig fijne ondersteuning.

Vanuit de Erasmus Universiteit wil ik graag mijn scriptiebegeleider Harry Geerlings bedanken voor de fijne begeleiding. De rustige en constructieve toon droegen eraan bij dat ik met een fijn gevoel toewerkte naar het eindresultaat. Daarnaast wil ik mijn scriptiekring bedanken voor het meedenken tijdens de bijeenkomsten.

Ook wil ik de respondenten bedanken die bereid waren mee te werken aan het onderzoek. Dank voor het enthousiasme en de vrijgemaakte tijd voor de interviews! Zonder hen was het niet mogelijk geweest om deze scriptie te schrijven. Ik ben ze hier daarom dankbaar voor en beleefde ook veel plezier aan deze gesprekken.

Tot slot wil ik mijn vrienden Tobias, Noah, Reinout, Marlies en Fenna bedanken. Richting de afronding van mijn scriptie heb ik zelfs een aantal keer op de vrijdagavond mijn laptop meegenomen om te werken aan mijn scriptie. Dankjulliewel voor de mentale support tijdens het schrijfproces!

Veel leesplezier!

Groet, Julian

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Probleemstelling en doelstelling	3
1.3	Onderzoeksvragen	3
1.4	Relevantie	4
1.5	Leeswijzer	5
2	Theoretisch kader	6
2.1	Definiëren van (diepe) onzekerheid	6
2.2	Omgaan met onzekerheid in de beleidsaanpak	8
2.3	Governance uitdagingen in het veranderproces	12
2.4	Governance capaciteiten	14
3	Methodologische verantwoording	21
3.1	Casestudieaanpak	21
3.2	Dataverzameling	23
3.3	Dataverwerking	24
3.4	Conceptueel model en operationalisering	24
3.5	Opzet van de analyse	25
3.6	Kwaliteitsborging van het onderzoek	26
4	Resultaten en analyse	28
4.1	Toelichting cases	28
4.2	Resultaten en analyse per governance capaciteit	30
4.3	Interacties tussen governance capaciteiten binnen de twee cases	48
4.4	Terugkoppeling naar mobiliteitsbeleid	49

5 Conclusie en discussie	51
5.1 Conclusie	51
5.2 Discussie	55
5.3 Aanbevelingen	58
Bibliografie	61
A Operationalisering en interviewguide	65
A.1 Operationalisering	65
A.2 Interviewguide	69
B Sessies terugkoppeling naar mobiliteitsbeleid	72
B.1 Behoeftte aan concreetheid	72
B.2 Verankering van een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak	73
B.3 Urgentie en prioriteit	73
B.4 Draagvlak voor verandering & zelforganisatie	73

1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Als maatschappij worden we geconfronteerd met transformatieve en soms onverwachte veranderingen. Dit gaat om een grote diversiteit aan veranderingen met elk een eigen snelheid en impact. Hierbij kan gedacht worden aan klimaatverandering, urbanisatie en de coronacrisis (Stanton & Roelich, 2021; Walker et al. 2013; ITF, 2021). Er wordt daarom in toenemende mate erkend dat we leven in een tijd van diepe onzekerheid (Walker et al. 2013; Lempert et al. 2010; Stanton & Roelich, 2021). Diepe onzekerheid houdt in dat verschillende partijen niet weten óf geen consensus hebben over hoe het systeem werkt, hoe waarschijnlijk mogelijke uitkomsten zijn en hoe belangrijk de diverse uitkomsten van belangen zijn (Kwakkel, 2017). De notie van diepe onzekerheid heeft implicaties voor beleidsaanpakken. Het is namelijk complex om beleid te maken onder de aanwezigheid van diepe onzekerheid. Effecten van gemaakte keuzes kunnen namelijk niet redelijkerwijs voorspeld worden en er bestaat geen consensus over de wenselijkheid van uitkomsten (Stanton & Roelich, 2021). Diepe onzekerheid vraagt daarom om een nieuw beleidsparadigma, namelijk een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. De omarming van diepe onzekerheden is belangrijk omdat diepe onzekerheid niet te reduceren is door middel van het opdoen van meer kennis (Marchau et al. 2019). Belangrijke aspecten van deze onzekerheidsomarmende beleidsaanpak zijn adaptiviteit, verkennend modelleren van de diverse onzekerheden en gezamenlijke betekenisgeving (Kwakkel & Haasnoot, 2015).

Het huidige beleidsparadigma, ook wel aangeduid als ‘predict & act’, heeft als impliciete aanname dat toekomstige onzekerheid beperkt is (Stanton & Roelich, 2021). De houdbaarheid van deze aanname wordt door de notie van diepe onzekerheid echter in twijfel getrokken (Lempert et al. 2010). Een logische vervolgvraag is daarom hoe men kan ver-

anderen naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Er spelen diverse governance uitdagingen in dit veranderproces (Hölscher, 2019; ITF, 2021). Ten eerste zijn verantwoordelijkheden verdeeld over diverse organisaties met eigen taken, doelstellingen en belangen. Daardoor kan het per organisatie verschillen in welke mate het belang van verandering wordt gevoeld. Dit maakt systeemverandering lastig. Ten tweede ligt de politieke focus op de korte termijn, mede gedreven door korte politieke cycli. Korte termijn optimalisaties hebben daarbij de voorkeur ten opzichte van lange termijn transformaties. Ten derde bestaat er nog weinig praktijkkennis over hoe een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak eruitziet. Dit maakt het lastig om een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak te realiseren. Hoewel governance uitdagingen de verschuiving naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak bemoeilijken, bieden governance capaciteiten mogelijk uitkomst in het veranderproces. Governance capaciteiten zijn capaciteiten die aanwezig zouden moeten zijn om te komen tot effectieve verandering (Koop, 2019). Deze capaciteiten leiden niet direct tot effectieve verandering. Het zijn voorwaardelijke condities om verandering te kunnen realiseren. Zoals eerder genoemd zijn verantwoordelijkheden vaak verdeeld over verschillende organisaties met wederzijdse afhankelijkheden. Dit heeft als gevolg dat de samenwerking tussen partijen belangrijker is voor de uitkomsten dan de acties van één actor (Adger & Jordan, 2009). Governance capaciteiten kunnen daarom aanknopingspunten bieden bij het realiseren van een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Er zijn diverse frameworks rondom governance capaciteiten opgesteld (Dang et al. 2016; Hölscher, 2019; Emerson et al. 2012; Koop, 2019). Er is echter nog geen onderzoek gedaan naar de relatie tussen governance capaciteiten en het veranderproces naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Er bestaat echter behoefte aan kennis in de werking van deze governance capaciteiten in dit specifieke veranderproces. Dit ontbrekende inzicht in combinatie met een aanwezige kennisbehoefte is een aanleiding van dit onderzoek.

1.1.1 Onzekerheidsomarmende beleidsaanpak in mobiliteitsbeleid

Dit onderzoek kijkt naar het veranderproces naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak in diverse beleidsdomeinen. Een aanleiding voor dit onderzoek is te vinden in specifiek het mobiliteitsdomein. Dit komt voort uit een gewenste verschuiving van het beleidsparadigma ‘Predict & Provide’ naar ‘Decide & Provide’ binnen mobiliteitsbeleid (ITF, 2021). ‘Decide & Provide’ kan geschaard worden onder de noemer ‘onzekerheidsomarmende beleidsaanpak’. Het voldoet namelijk aan de drie eerdergenoemde kenmerken van Kwakkel & Haasnoot (2015). Ten eerste komt het voort uit de erkenning dat we leven in een tijd van diepe onzekerheid en dat er onverwachte trendbreuken in het mobiliteitsdomein zijn

1.2 Probleemstelling en doelstelling

(ITF, 2021). Dit zou vragen om een werkwijze waarbij men in het afwegen van beleidsmaatregelen expliciet rekening houdt met niet-reduceerbare onzekerheden. Binnen Decide & Provide komt dit tot uiting in het toetsen van beleid aan diverse plausibele toekomstscenario's. Adaptiviteit is daarbij belangrijk om flexibel te kunnen zijn ten opzichte van onverwachte ontwikkelingen. Daarnaast staat het ITF (2021) stil bij de verdeling van verantwoordelijkheden over diverse organisaties binnen het mobiliteitsdomein, waardoor een governance-aanpak en leren tussen actoren belangrijk is voor het realiseren van een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Er ligt een kennisvraag bij het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) over hoe de verschuiving naar dit nieuwe beleidsparadigma gerealiseerd kan worden. Dit onderzoek focust zich daarom op het proces naar een onzekerheidsomarmende aanpak in diverse beleidsdomeinen, om vervolgens een vertaalslag te maken naar leerpunten voor het mobiliteitsdomein.

1.2 Probleemstelling en doelstelling

Vanwege de aanwezigheid van diepe onzekerheid is er een roep om een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. De aanwezigheid van diepe onzekerheid beperkt zich niet tot een specifiek beleidsdomein. In diverse beleidsdomeinen is een ontwikkeling te zien richting een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Er spelen diverse governance uitdagingen in dit veranderproces. Governance capaciteiten kunnen aanknopingspunten bieden om toch deze verandering te realiseren. Binnen het mobiliteitsdomein staat men nog aan het begin van het veranderproces en er bestaat daarom een behoefte om leerpunten te verzamelen over hoe deze verandering gerealiseerd kan worden. Het doel van dit onderzoek is daarom om de theorie van governance capaciteiten toe te passen in contexten waar men reeds ontwikkelt naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak om leerpunten te verzamelen voor eenzelfde ontwikkeling binnen mobiliteitsbeleid.

1.3 Onderzoeksvragen

1.3.1 Hoofdvraag

Wat is de invloed van governance capaciteiten op het proces naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak in contexten waar men reeds ontwikkelt naar deze aanpak en wat kan hiervan geleerd worden voor mobiliteitsbeleid?

1.3.2 Deelvragen

- Wat houdt een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak in en welke uitdagingen kent het veranderproces?
- Wat zijn governance capaciteiten en op welke manier dragen zij bij aan het veranderproces naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak?
- Hoe komt een dergelijke aanpak tot stand in contexten waar men reeds ontwikkelt naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak?
- Welke leerpunten kunnen op basis van deze inzichten worden meegenomen voor eenzelfde ontwikkeling naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak in mobiliteitsbeleid?

1.4 Relevantie

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

De wereld wordt complexer en daardoor neemt de onzekerheid van toekomstige ontwikkelingen toe (ITF, 2021). Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het inzicht geeft in leerpunten om te ontwikkelen richting een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Het levert een bijdrage aan de totstandkoming van toekomstbestendig mobiliteitsbeleid, ofwel mobiliteitsbeleid dat past bij een context die gekenmerkt wordt door de aanwezigheid van diepe onzekerheid. Binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat denkt men in een beginnend stadium na over de omgang met lange termijn onzekerheden in beleidsprocessen. Dit onderzoek kan inzichten opleveren voor het veranderproces binnen het ministerie en aanknopingspunten bieden voor de realisatie van een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak.

1.4.2 Bestuurskundige relevantie

De bestuurskundige relevantie uit zich in drie punten. Dit onderzoek vindt ten eerste plaats binnen het bredere thema hoe onzekerheid mee wordt gewogen in beleid. Het is vanwege de focus op overheidsbeleid een bestuurskundig zeer relevant onderwerp. Ten tweede wordt in dit onderzoek een bestuurskundige/transitiekundige theorie toegepast rondom governance capaciteiten. Dit onderzoek biedt inzicht in praktische implicaties van deze theorie. Tot slot levert dit onderzoek een bijdrage aan de vormgeving van de transformatie naar een

onzekerheidsomarmende beleidsaanpak in mobiliteitsbeleid en heeft daarmee potentieel praktische doorwerking in mobiliteitsbeleid.

1.4.3 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek gaat in op het veranderproces naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Er wordt hierbij een wetenschappelijke theorie met betrekking tot governance capaciteiten toegepast. Het perspectief van governance capaciteiten is ten eerste relevant vanwege de verschillende governance uitdagingen in het veranderproces. Ten tweede speelt interactie tussen diverse partijen een belangrijke rol in het slagen/falen van het veranderproces (ITF, 2021). Dit onderzoek draagt bij aan het begrip van hoe governance capaciteiten het proces naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak beïnvloeden. Er is nog geen onderzoek gedaan naar de werking van governance capaciteiten in deze specifieke context. Dit onderzoek draagt bij aan de robuustheid van de theorie van governance capaciteiten, waarbij deze theorie middels empirische inzichten tegen het licht wordt gehouden.

1.5 Leeswijzer

Deelvragen 1 en 2 worden op basis van theoretische inzichten beantwoord in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 vormt de methodologische verantwoording van het onderzoek. In hoofdstuk 4 worden deelvraag 3 en 4 beantwoord. Hoofdstuk 5 gaat in op de conclusie en aanbevelingen, waarin antwoord gegeven wordt op de hoofdvraag. Ook wordt in dit hoofdstuk gereflecteerd op de bevindingen.

2

Theoretisch kader

In dit theoretisch kader zal allereerst gezocht worden naar een definitie van diepe onzekerheid (2.1). Vervolgens wordt de koppeling gelegd tussen diepe onzekerheid en de beleidspraktijk. Hierbij wordt allereerst gezocht naar kenmerken van een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Vervolgens wordt ingegaan op de relatie tussen onzekerheid en de beleidspraktijk (2.2). Daarbij wordt allereerst gekeken naar de betekenis van diepe onzekerheid voor beleidsprocessen (2.2.1 & 2.2.2). Vervolgens wordt stilgestaan bij de huidige beleidspraktijk om een beeld te krijgen van het startpunt van het veranderproces (2.2.3). Daarna wordt het centrale probleem van dit onderzoek, ofwel uitdagingen in het veranderproces naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak, verder uitgediept (2.3). Tot slot wordt ingegaan op governance capaciteiten als mogelijke oplossing voor deze uitdagingen (2.4). Daarbij worden een tweetal frameworks gepresenteerd, om vervolgens een framework te selecteren voor de analyse.

2.1 Definiëren van (diepe) onzekerheid

In beleidsvorming is altijd in meer of mindere mate sprake van onzekerheid. Het is namelijk onmogelijk om perfect begrip te hebben van de toekomst. Onzekerheid laat zich definiëren als het geheel aan beperkingen van kennis en begrip van het bestudeerde systeem of verschijnsel (Mens et al. 2012). Het begrip is daarmee subjectief van aard: de mate waarin men beperking van kennis en begrip heeft is gekleurd door de perceptie / het perspectief van actoren (Walker et al. 2010). Het is belangrijk om in beleidsprocessen rekening te houden met onzekerheid. Beleidsfalen is namelijk regelmatig een gevolg van het onvoldoende rekening houden met onzekerheid in beleid (Walker et al. 2010). Het is daarom van belang dat beleidsmakers in staat zijn om onzekerheid te managen. Bewustzijn

2.1 Definiëren van (diepe) onzekerheid

over verschillende niveaus van onzekerheid is relevant voor beleidsmakers. De aannames over de aanwezige onzekerheid werken namelijk vaak impliciet door in de vormgeving van beleid (van Dorsser et al. 2020). In de literatuur zijn diverse classificaties van onzekerheid te vinden. Makridakis et al. (2009) onderscheiden twee typen onzekerheid, namelijk ‘Subway onzekerheid’ en ‘Coconut onzekerheid’. Eerstgenoemde houdt in dat het mogelijk is de onzekerheid in modellen weer te geven en daarbij een inschatting te kunnen doen van de waarschijnlijkheid. Laatstgenoemde gaat over gebeurtenissen die niet in modellen te vatten zijn, vanwege onvoorspelbaarheid van gebeurtenissen en ontwikkelingen die niet te voorzien zijn. Walker et al. (2003) onderscheiden twee uiterste onzekerheidsniveaus, namelijk determinisme en totale onwetendheid. Tussen deze uitersten zijn een viertal niveaus van onzekerheid te onderscheiden (Walker et al. 2010):

- **Level 1 onzekerheid** is elke onzekerheid die goed te beschrijven is in statistische termen. Als het gaat over omgaan met onzekerheid over de toekomst, is deze mee te nemen met een meest waarschijnlijke scenario waarbij rekening wordt gehouden met *measurement uncertainty*. Dit is gebruikelijk in elke statistische analyse.
- **Level 2 onzekerheid** houdt in dat er diverse alternatieve toekomsten mogelijk zijn, waarbij gekeken kan worden naar trends en diverse parameters. Het is mogelijk om de waarschijnlijkheid van de diverse scenario’s in te schatten. Qua modellering houdt dit in dat er diverse op trends gebaseerde scenario’s worden beschreven, waarbij per scenario een andere set aan assumpties wordt gebruikt van de parameters. Het is vervolgens mogelijk om waarschijnlijkheden toe te kennen aan deze scenario’s.
- **Level 3 onzekerheid** is onzekerheid over de mechanismen die uitkomsten beïnvloeden. Het is niet mogelijk om waarschijnlijkheden aan diverse scenario’s toe te kennen. Met level 3 onzekerheid kan worden omgegaan door onzekerheid uit te drukken in een groep van plausibele scenario’s.
- **Level 4 onzekerheid** gaat over het erkennen van wat we niet weten. Deze onzekerheid is niet uit te drukken in diverse plausibele scenario’s. Bij deze vorm van onzekerheid kan gedacht worden aan zogenoemde ‘zwarte zwanen’. Dit zijn gebeurtenissen die niet redelijkerwijs te voorspellen zijn op basis van het verleden (Taleb & Blyth, 2011).

Level 3 en 4 worden doorgaans gekwalificeerd als diepe onzekerheid (Walker et al. 2010). Diepe onzekerheid bestaat uit twee elementen: (1) een onmogelijkheid om te komen tot

2.2 Omgaan met onzekerheid in de beleidsaanpak

goed geïnformeerde voorspellingen van een systeem en (2) een onmogelijkheid om deze onzekerheid te verminderen door meer kennis te vergaren (Shortridge et al., 2017; Marchau et al., 2019). Level 3 onzekerheid maakt het mogelijk om een aantal plausibele toekomstscenario's op te stellen, hoewel het niet mogelijk is om waarschijnlijkheden toe te kennen (Walker et al., 2010). Het is wel mogelijk om te komen tot 'robuust beleid', ofwel beleid dat werkt onder een brede groep van plausibele toekomstscenario's (van Dorsser et al. 2020). Onder level 4 onzekerheid is het belangrijk om adaptief te zijn en beleid aan te passen aan veranderende omstandigheden. Een logische vraag is in hoeverre er sprake is van diepe onzekerheid in de huidige beleidscontext. Als gevolg van toenemende complexiteit en dynamiek van de samenleving wordt het moeilijker om beleid te voeren (KiM, 2017). Veel beleidsproblemen zijn namelijk *wicked problems*. Dit is een sociaal of cultureel probleem dat moeilijk of onmogelijk is om op te lossen (Kolko, 2012; ITF, 2021). Er zijn vier redenen die het moeilijk maken deze problemen op te lossen (Kolko, 2012; ITF, 2021):

- Incomplete of tegenstrijdige kennis over het probleem.
- Groot aantal actoren dat betrokken is.
- Grote economische last.
- Sterk verbinding van het probleem met andere problemen.

Bij level 1 en 2 onzekerheid is het mogelijk om onzekerheid te verkleinen. Bij *wicked problems* is veel onzekerheid echter niet te reduceren en is er sprake van diepe onzekerheid. Deze beleidsproblemen vragen om een nieuw beleidsparadigma, namelijk de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingezoomd.

2.2 Omgaan met onzekerheid in de beleidsaanpak

2.2.1 Benaderingen van beleid onder diepe onzekerheid

Het huidige beleidsparadigma is sterk gericht op level 1 en 2 onzekerheid (Stanton & Roelich, 2021). De vaak impliciete aanname is dat onzekerheid beheersbaar is. Dit paradigma wordt aangeduid als het 'predict & act' of 'predict and provide' paradigma (Stanton & Roelich, 2021; ITF, 2021). Er zijn twee strategieën mogelijk om met deze onzekerheid om te gaan. Een eerste strategie is het negeren van onzekerheid, ofwel niet bewust rekening houden met mogelijk veranderende omstandigheden (Walker et al. 2010). Een tweede strategie is het optimaliseren van beleid, waarbij een verschil is tussen optimaliseren onder

2.2 Omgaan met onzekerheid in de beleidsaanpak

level 1 en level 2 onzekerheid. Onder de aanname van level 1 onzekerheid is het mogelijk om een verwachte toekomst te voorspellen en een ‘optimale beleids optie’ te kiezen (van Dorsser et al., 2020). Onder de aanname van level 2 onzekerheid is het mogelijk om diverse toekomsten te onderscheiden met toekenning van waarschijnlijkheden (Van Dorsser et al., 2020). Aan de hand van deze waarschijnlijkheden kan een beleidsmaker een zo optimaal mogelijke risicoafweging maken. Deze strategieën zijn echter minder effectief als er sprake is van minder voorspelbare ontwikkelingen. Zoals eerder genoemd zien we een toename van deze diepe onzekerheid, terwijl de traditionele beleidsaanpak gericht is op mindere mate van onzekerheid (ITF, 2021; PBL, 2018). De notie van diepe onzekerheid betekent daarom ook iets voor beleidsprocessen. Er wordt om die reden nader ingezoomd op een nieuw paradigma dat inspeelt op diepe onzekerheid, namelijk het ‘Decision Making Under Deep Uncertainty’-paradigma (hierna: DMDU).

In de loop van tijd zijn er diverse benaderingen ontstaan die inspelen op diepe onzekerheid in beleidsvorming (Marchau et al. 2019). Deze benaderingen vallen onder het nieuwe DMDU-beleidsparadigma. Het uitgangspunt van DMDU is dat beleid robuust moet zijn ten opzichte van diverse niet-reduceerbare onzekerheden (Stanton & Roelich, 2021; Kwakkel & Haasnoot, 2015). Het omarmen van onzekerheden staat centraal binnen dit paradigma¹. Beleid is robuust als het maar zeer beperkt beïnvloed wordt door de daadwerkelijke toekomstige ontwikkelingen. Daarnaast speelt het inspelen op veranderende omstandigheden een belangrijke rol (Kwakkel & Haasnoot, 2015).

Kwakkel & Haasnoot (2015) onderscheiden een drietal kernideeën van het DMDU-paradigma. Het eerste kernpunt is verkennend modelleren. Dit houdt in dat systematisch verkend wordt wat mogelijke consequenties kunnen zijn van de aanwezige (niet-reduceerbare) onzekerheden. Dit wordt idealiter gedaan met hulp van modellering. De verkenning leidt tot diverse plausibele scenario’s waarin onzekerheden verschillend uitpakken. Scenario’s helpen bij het denken over kansen en bedreigingen die mogelijk in de toekomst kunnen optreden. Dit helpt om besluiten te kunnen nemen die potentieel goed uitwerken in verschillende omstandigheden. Het tweede kernidee is adaptief plannen. Dit houdt in dat men beleid moet kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. Kernbegrippen daarbij zijn flexibiliteit en leervermogen. Het derde kernpunt is gezamenlijke betekenisgeving. Besluitvorming in een complexe en onzekere beleidsomgeving hangt vaak samen met een grote diversiteit aan actoren die samen tot een akkoord moeten komen. Het is daarom belangrijk om een proces te faciliteren waarin het mogelijk is te leren over verschillende

¹*Decision Making Under Deep Uncertainty* en onzekerheidsomarmende beleidsaanpak worden in dit onderzoek als synoniemen gebruikt.

2.2 Omgaan met onzekerheid in de beleidsaanpak

frames heen. In dit gezamenlijke proces worden bijvoorbeeld mogelijke beleidsopties gestresstest ten opzichte van diverse onzekerheden.

Onder het DMDU-paradigma is een variëteit aan methoden ontwikkeld die inspelen op diepe onzekerheid. Marchau et al. (2019) onderscheiden een vijftal methoden, namelijk *Robust Decision Making*, *Dynamic Adaptive Planning*, *Dynamic Adaptive Policy Pathways*, *Info-gap Decision Theory* en *Engineering Options Analysis*. Dit onderzoek gaat niet in detail in op specifieke kenmerken van deze methoden. Het is echter wel relevant om te benoemen dat er een diversiteit aan methoden valt onder dit paradigma.

2.2.2 Volwassenheid van onzekerheidsomarmende beleidsaanpakken

De switch naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak vraagt om een verandering van beleidspadigama. Deze huidige beleidsaanpak wordt toegelicht in paragraaf 2.2.3. De verandering komt niet ‘zomaar’ tot stand: het gaat om een verandering van diepe aannames over onzekerheid in beleidsprocessen. In wetenschappelijke literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen transformationele en incrementele verandering. Transformationele veranderingen hebben een grote scope, zijn snel en fundamenteel, terwijl incrementele verandering wordt getypeerd door een kleine scope, langzaam proces en een verandering binnen de al bestaande dominante kaders (Termeer et al. 2016). Termeer et al. (2016) zien deze tweedeling als een valse tegenstelling en komen tot de conclusie dat transformationele verandering ook in kleinere stappen tot stand kan komen. Deze tegenstelling is te overkomen door de introductie van *continuous transformational change*. Kleine stappen in een bepaalde richting kunnen samen resulteren in een grote verandering. Dit zorgt ervoor dat er tussenvormen kunnen ontstaan tussen de te veranderen situatie en de gewenste situatie. Specifiek kijkend naar de verandering naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak kan het daarom zijn dat de verandering in kleinere stappen tot stand komt (Kwakkel, 2017). De ‘volwassenheid’ van een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak kan daarom verschillen: in sommige contexten kan er een ontwikkeling te zien zijn naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak zonder dat deze geheel voltooid is. Het is daarom relevant om te constateren dat er verschillende volwassenheidsniveaus kunnen zijn van een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Deze volwassenheid komt terug in de methodologische verantwoording in het kader van de caseselectie (zie paragraaf 3.1.1.).

2.2.3 Omgaan met onzekerheid in de huidige beleidspraktijk in Nederland

De huidige beleidspraktijk vormt het startpunt van de verandering. Het is daarom relevant om stil te staan bij de wijze waarop in de huidige beleidspraktijk wordt omgegaan met onzekerheden. Er is eerder besproken dat de traditionele beleidsaanpak met name inspeelt op reduceerbare onzekerheden (level 1 en 2 onzekerheid). In deze paragraaf wordt hier dieper op ingezoomd, om zo het startpunt van het veranderproces te begrijpen. De focus van deze paragraaf ligt op het ruimtelijk domein en specifiek het mobiliteitsdomein. Veenma (2021) laat zien dat beleidsmakers binnen het ruimtelijke domein vaak ervoor kiezen om onzekerheid te reduceren (*certainification*). Beleidsmakers hebben moeite om ruimte te geven aan onzekerheden en men streeft in sterke mate naar beheersbaarheid van beleidsprocessen. Beleidsmakers hebben daarbij een voorkeur voor op autoriteit gebaseerde instrumenten (Veenma, 2021). Als beleidsmakers kiezen voor meer ‘open’ processen, zoals een participatieve of adaptieve aanpak, vindt de participatie nog steeds plaats binnen strakke kaders. In open processen is het met andere woorden lastig voor beleidsmakers om controle los te laten. Het KiM (2022) geeft ook aan dat er een streven is naar adaptieve programmering, maar stelt dat het in de praktijk nog lang niet zo eenvoudig blijkt.

Het is ook van belang om te kijken naar de huidige instituties. Deze zijn namelijk niet neutraal en zij komen voort uit dominante waarden, percepties en aannames. In de Nederlandse beleidspraktijk wordt een blik gehanteerd waarbij de economische waarde voorop wordt gesteld en men veel waarde toekent aan kwantificeerbare informatie (PBL, 2019). Binnen het mobiliteitsdomein ligt de focus op het oplossen van knelpunten in het huidige systeem (ITF, 2021; PBL, 2019). Deze knelpunten vormen de basis van investeringsbeslissingen. Hierbij kan gedacht worden aan de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse (NMCA). Deze analyse maakt knelpunten in de Nederlandse infrastructuur inzichtelijk en wordt gebruikt als basis voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Dit draagt bij aan een focus op het faciliteren van de mobiliteitsvraag door middel van het oplossen van mogelijke knelpunten (PBL, 2019). De identificatie van mogelijke knelpunten wordt gebaseerd op prognoses op basis van het verleden. Onverwachte ontwikkelingen krijgen daardoor in verhouding weinig aandacht. Men houdt hierbij in beperkte mate rekening met diepe onzekerheid. Het KiM (2022) laat echter zien dat in de beleidspraktijk aspecten bestaan die inspelen op onzekerheid. Rondom de WLO-scenario's en NMCA worden een tweetal scenario's opgesteld op basis van twee parameters: economische groei en bevolkingsgroei. Onzekerheid wordt zo op een bepaalde manier meegewogen

2.3 Governance uitdagingen in het veranderproces

in de beleidspraktijk.

In de huidige beleidspraktijk ligt kortom een nadruk op het oplossen van knelpunten. Onzekerheid wordt meegenomen door middel van twee WLO-scenario's op basis van een de parameters economische groei en bevolkingsgroei. Als beleidsmakers kiezen voor een formeel 'open' benadering die potentieel beter inspeelt op diepe onzekerheden (zoals de aanpak rondom adaptief programmeren) blijkt het lastig om onzekerheidsomarmend te werken. Binnen de huidige beleidspraktijk is daarom (nog) geen sprake van een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak met een hoog volwassenheidsniveau.

2.3 Governance uitdagingen in het veranderproces

Zoals eerder genoemd heeft de 'traditionele beleidsaanpak' als impliciete aanname dat er sprake is van beheersbare onzekerheid. Hoewel in wetenschappelijke literatuur meer erkenning is van diepe onzekerheid (ITF, 2021; Marchau, 2019), blijkt het in de beleidspraktijk niet gemakkelijk om een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak te realiseren. Dit heeft onder andere te maken met de aard van de verandering. Het gaat namelijk om de verandering van een diepe aanname over onzekerheid (ITF, 2021). Om (het ontbreken van) beleidsverandering te begrijpen zal dit vanuit een institutioneel perspectief benaderd worden. Met een institutioneel perspectief wordt vanuit bestaande structuren gekeken naar beleidsdynamiek. Dit perspectief heeft als uitgangspunt dat keuzes sterk gestuurd worden door gevestigde gewoonten, structuren en regels (Scott, 2008). Dit kan leiden tot padafhankelijkheid en stabilisatie rondom bestaande structuren en werkwijzen. Deze stabilisatie is overigens niet gek: instituties maken overheidshandelen namelijk voorspelbaar en controleerbaar en hebben daarmee inherent een stabiliserende werking (Scott, 2004). Het kan echter onmogelijk voelen voor beleidsmakers om institutionele verandering te bewerkstelligen: het gaat namelijk in tegen de status quo en wordt daardoor vaak gezien als zeer ingewikkeld. Indien verandering wel gewenst wordt geacht, kan dit leiden tot problemen in het veranderproces. Zo kunnen signalen die nopen tot verandering worden 'uitgedoofd' of op zo'n manier vertaald worden dat men toch op de huidige manier doorgaat (negatieve feedbackloops). Dit kan leiden tot een lock-in situatie. Een lock-in situatie is een situatie waarbij men ingesloten raakt in bepaalde werkwijzen (Hölscher, 2019). Hölscher (2019) onderscheidt een viertal lock-ins op het gebied van stedelijke governance. Deze zullen toegelicht worden en daarbij ook vertaald worden naar het mobiliteitsdomein.

- **Institutionele lock-in:** Bij complexe vraagstukken zijn vaak een veelheid aan (overheids)actoren betrokken die wederzijds afhankelijk zijn van elkaar. Elke organisatie

2.3 Governance uitdagingen in het veranderproces

heeft daarbij haar eigen verantwoordelijkheden, beleidsprocessen en perspectief. Deze verdeelde verantwoordelijkheden maken het lastig om het gehele systeem te veranderen. Ook in het mobiliteitsdomein zijn de verantwoordelijkheden verdeeld over een grote diversiteit aan organisaties, wat het lastig maakt om fundamentele verandering te bewerkstelligen (Marsden & McDonald, 2019). Als men binnen een organisatie bijvoorbeeld onzekerheid meer wil omarmen, is het voor deze organisatie niet gemakkelijk om het gehele mobiliteitssysteem te veranderen (ITF, 2021). De prikkel ligt op het kiezen van meer gebruikelijke opties om coherent te zijn met omliggende organisaties. Zoals besproken in paragraaf 2.2.3. is het de norm in ruimtelijke en infrastructurele projecten om onzekerheid te verkleinen (Veenma, 2021). Deze aanname werkt door in (in)formele instituties in het mobiliteitsdomein. Het kan daarom lastig zijn deze aanname te veranderen.

- **Politiek economische lock-in:** Binnen de politieke context ligt de focus vanwege korte politieke cycli vaak op de korte termijn. Dit maakt het lastig om voor de lange termijn beleid te maken en krijgen korte termijn optimalisaties vaak de voorkeur. Daarnaast ligt de focus binnen de politieke context op economische groei, waardoor ideeën die afwijken van dit dominante idee vaak niet worden meegenomen. Op het gebied van mobiliteit wordt infrastructuuraanleg sterk gekoppeld aan hogere economische groei, hoewel het te betwijfelen valt of deze koppeling nog steeds stand houdt (Marsden & McDonald, 2019). Ideeën die wringen met deze aanname worden daardoor minder snel opgepakt. Ideeën waarbij bijvoorbeeld wordt uitgegaan van verminderde mobiliteitsvraag passen lastig in de perceptie van huidige beleidsmakers (Marsden & McDonald, 2019). Het 'decide & provide'gedachtegoed plaatst vraagtekens bij deze koppeling (ITF, 2021). Dit kan beleidsverandering daarom bemoeilijken.
- **Organisationele lock-in:** Een paradigmaverandering vraagt om nieuwe kennis, terwijl deze kennisbasis bij de opkomst van het 'nieuwe' nog relatief onbekend is. Zo is er bijvoorbeeld nog relatief beperkte praktijkervaring met het plannen in hoog onzekere contexten. Dit maakt het lastig om een nieuwe werkwijze toe te passen en aantrekkelijk om voort te bouwen op de breed aanwezige kennisbasis van huidige dominante werkwijzen. Zo kan het binnen mobiliteit aantrekkelijk zijn voort te bouwen op 'predict & provide' in plaats van een nieuw en relatief onbekend 'kennispad' te ontwikkelen.

- **Technologische lock-in** De neiging bestaat om bestaande technologieën en infrastructuur te optimaliseren. Zo hebben bestaande fysieke infrastructuurprojecten vaak een lange levensduur en komen daar ook verzonken kosten bij kijken als daarvan wordt afgeweken. Dit maakt het soms lastig om van dit idee af te wijken. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat meer technische disciplines, zoals mobiliteit, lastiger te veranderen zijn dan minder technische disciplines (Geels, 2011; ITF, 2021).

Bovengenoemde lock-ins maken de paradigmaverandering naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak geen gemakkelijke opgave. In het volgende hoofdstuk wordt ingezoomd op governance capaciteiten die mogelijk aanknopingspunten bieden om toch een dergelijk veranderproces te realiseren.

2.4 Governance capaciteiten

In de vorige paragraaf is ingegaan op uitdagingen bij het veranderproces naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Een relevante vervolgvraag is hoe men toch deze verandering kan realiseren. Dit wordt benaderd vanuit een governance-perspectief. In dit hoofdstuk wordt allereerst ingezoomd op de verschuiving van government naar governance om de keuze voor dit perspectief toe te lichten. Vervolgens wordt ingegaan op benodigde governance capaciteiten om te komen tot een transformationele verandering. Tot slot worden een tweetal frameworks gepresenteerd om governance capaciteiten te specificeren, om vervolgens één framework te kiezen als basis voor de analyse.

2.4.1 Van government naar governance

Als gevolg van diverse maatschappelijke ontwikkelingen, zoals globalisering en digitalisering, is er sprake van een verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’ (Hajer, 2004). Deze ontwikkelingen met daarbij horende toename van complexiteit maken het lastig voor overheidsorganisaties om top-down hiërarchische overheidssturing toe te passen. De verschuiving naar governance houdt in dat in toenemende mate een nadruk wordt gelegd op samenwerking in het openbaar bestuur (Hajer, 2004). Governance is een andere sturingsvorm dan government. Mayntz (1999) ziet governance als een alternatief voor hiërarchische controle en ziet een oorzaak in de toenemende wederzijdse afhankelijkheid van publieke, maatschappelijke en private actoren in de totstandkoming en implementatie van beleid. Deze wederzijdse afhankelijkheden zijn ook terug te zien binnen het mobiliteitsdomein, waarbij verantwoordelijkheden en sturing plaatsvindt in diverse overheidslagen en ook vanuit niet-overheidsactoren (Ministerie van IenW, 2018). Deze afhankelijkheden hebben als

gevolg dat de samenwerking tussen actoren belangrijker is voor de *outcome* dan de acties van één actor (Adger & Jordan, 2009). Het effectief vormgeven van deze samenwerkingsprocessen is met andere woorden cruciaal voor de bewerkstelling van verandering. Er is een brede literatuur ontstaan rondom het thema ‘governance capaciteiten’, waarbij men kijkt naar hoe deze samenwerkingen op een effectieve manier kunnen worden georganiseerd om tot collectieve actie te komen (Koop, 2019).

2.4.2 Governance capaciteiten

Governance capaciteiten zijn een veel bestudeerd begrip in onder andere bestuurskundige, milieukundige en water governance literatuur (Dang et al. 2016; Koop 2019). Een belangrijk onderdeel van governance capaciteit is institutionele capaciteit, ofwel hoe de institutionele setting en regels actoren in staat stellen om samen te werken aan collectieve opgaven (Dang et al. 2016). Governance capaciteiten zijn echter ook breder dan dat: het gaat ook over de rol van ideeën en perspectieven van diverse actoren en de interactie tussen deze perspectieven (Engle & Lemos, 2010; Dang et al. 2016). Binnen de literatuur van governance capaciteiten zijn er diverse definities terug te vinden (Koop, 2019). Sommigen leggen de focus op beleidsintegratie, ofwel de afstemming en consistentie van acties/beleid van diverse actoren (Emerson et al. 2012), anderen op samenwerkingsaspecten (Dang et al. (2016) en anderen op flexibiliteit (Termeer et al. 2015). Een bredere definitie die wordt aangehouden door Koop (2019) is dat governance capaciteiten gaan over de capaciteit om te komen tot effectieve verandering.

Governance capaciteiten zijn niet specifiek gericht op het mobiliteitsdomein: ook in domeinen zoals stedelijke ontwikkeling en watermanagement doet men onderzoek naar capaciteiten die nodig zijn voor transformationele verandering (Hölscher, 2019; Koop, 2019). Governance capaciteiten richten zich niet op een bepaald type verandering: het is contextafhankelijk welke verandering gewenst is en waarvoor governance capaciteiten benut dienen te worden (Dang et al. 2016). Ondanks dat governance capaciteiten een breed begrip zijn, zijn er ook overkoepelende elementen te vinden (Koop, 2019). Ten eerste gaan governance capaciteiten over de mogelijkheid om doorlopend en gezamenlijk een collectief probleem aan te pakken (Dang et al. 2016). Ten tweede worden de capaciteiten bepaald door interacties tussen actoren die mede gevormd worden door de sociaal-institutionele setting en door de verdeling van middelen (Pahl-Wostl, 2009; Koop, 2019). Tot slot zijn de diverse frames / perspectieven van actoren bepalend voor hoe men interacteert en hoe men collectief probeert een probleem op te lossen (Koop, 2019).

Governance capaciteiten krijgen vorm door een aantal condities te identificeren die samen

governance capaciteiten vormen (Koop, 2019). Zij leiden niet direct tot de gewenste verandering. Het zijn voorwaarden die aanwezig moeten zijn om effectieve verandering mogelijk te maken.

2.4.3 Frameworks rondom governance capaciteiten

Zoals eerder genoemd zijn er in diverse domeinen frameworks ontwikkeld met betrekking tot governance capaciteiten. Er zullen een tweetal frameworks worden behandeld, namelijk uit het stedelijk waterbeheer en stedelijke klimaat governance. Vervolgens wordt ingegaan op de keuze van een framework voor dit onderzoek.

2.4.3.1 Stedelijk waterbeheer

Binnen het domein van stedelijk waterbeheer heeft Koop (2019) een framework ontwikkeld van condities om te komen tot effectief stedelijk waterbeheer. De belangrijkste kenmerken van dit framework zijn weergegeven in figuur 2.1. Dit framework is opgedeeld in drie dimensies: weten (knowing), willen (wanting) en in staat stellen (enabling). ‘Weten’ richt zich op de noodzaak om kennis te hebben over risico’s en mogelijke gevolgen van acties en keuzes. De dimensie ‘willen’ gaat over de ambities die men wilt bereiken. Deze dimensie gaat met andere woorden over het doel waarvoor men zich wilt inspannen, ofwel de reden waarom men in gezamenlijkheid de opgave willen oppakken. ‘In staat stellen’ gaat over het mogelijk maken om ambities te realiseren. Hierbij kan gedacht worden aan het hebben van genoeg instrumenten en middelen om de doelen te bereiken. Per dimensie zijn een drietal condities opgesteld. Onder de dimensie ‘weten’ vallen de condities bewustzijn, nuttige kennis en continu leren. Bewustzijn gaat over het zicht hebben en bewustzijn over oorzaken, impact en risico’s van mogelijke uitdagingen van de verandering. Nuttige kennis bestaat uit informatiebeschikbaarheid, transparantie en cohesie van de informatie. Continu leren heeft betrekking op het voortdurend leren en aanpassen aan onzekerheden en veranderende omstandigheden. Onder de dimensie ‘willen’ vallen stakeholderbetrokkenheid, management ambitie en ‘agents of change’. Eerstgenoemde houdt in dat stakeholders actief worden betrokken, waarbij zij zich committeren aan een gezamenlijk proces zonder zich vast te leggen op uitkomsten. Management ambitie gaat over de mate waarin de ambities ook omarmd worden in het dominante discours. ‘Agents of change’ gaat over de intrinsieke motivatie van individuen en hun bereidheid om risico te nemen om werkwijzen te veranderen indien dit gewenst is. Onder de dimensie ‘in staat stellen’ vallen multi-level netwerkpotentie, financiële levensvatbaarheid en implementatie capaciteiten. Eerstgenoemde gaat over het

2.4 Governance capaciteiten

belang van flexibele en dynamische netwerken. Financiële levensvatbaarheid speelt in op het risico dat korte termijn budget-cycli ervoor kunnen zorgen dat langetermijndenken uit het oog wordt verloren. Laatstgenoemde gaat over de capaciteiten om ambities daadwerkelijk om te zetten in implementatie, zoals het opstellen en handhaving van regels en de beschikbaarheid van gewenste beleidsinstrumenten.

Figuur 2.1: Dimensies van governance capaciteiten: weten, willen en faciliteren, gebaseerd op Koop (2019)



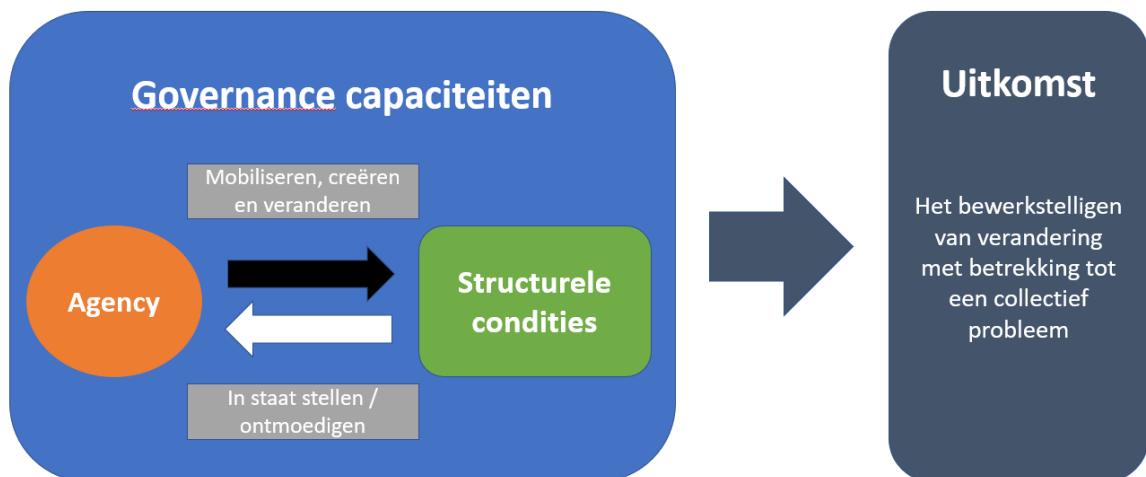
2.4.3.2 Stedelijke klimaat governance

In het stedelijk domein is in toenemende mate aandacht voor duurzaamheidstransities. Deze transitie betreffen een grote diversiteit aan domeinen, zoals wonen, energie en mobiliteit. Hölscher (2019) stelt dat de huidige stedelijke governance structuren niet in staat zijn om deze grote transitie aan te pakken. Vanuit dit startpunt ontwikkelde zij een framework. Dit noemt zij *transformative climate governance*. Het doel van dit framework is om inzicht te bieden in de aan- en afwezigheid van diverse governance capaciteiten. De aanwezigheid van deze capaciteiten zou het duurzame transitieproces bevorderen. Hölscher (2019) definieert *transformative climate governance* als het interactieve proces waarbij verschillende partijen gezamenlijk klimaatverandering en -adaptatie aanpakken met als doel

2.4 Governance capaciteiten

te komen tot een CO₂-arme, duurzame en veerkrachtige samenleving'. Het framework is volgens Hölscher (2019) ook breder toepasbaar dan bij duurzaamheidstransformaties. In figuur 2.2 is weergegeven hoe governance capaciteiten tot stand komen. In dit model wordt de samenhang tussen *agency*, structurele condities en de uitkomsten en resultaten van sturing weergegeven. Structurele condities gaan over de institutionele context waarin actoren besluiten nemen (Hölscher, 2019). Governance capaciteiten vereisen dat er juiste structurele condities zijn om collectieve actie te ondernemen. Bij structurele condities kan gedacht worden aan netwerkmobilisatie, organisationele middelen en kennis (Hölscher, 2019). *Agency* gaat over het feit dat actoren in staat zijn om structurele condities te mobiliseren, creëren en te veranderen. Het framework biedt daarmee handelingsperspectief. Het gaat ervanuit dat actoren acties kunnen ondernemen die structurele condities (en daarmee governance capaciteit) versterken. Dit samenspel tussen governance condities en *agency* leidt tot de aan- of afwezigheid van governance capaciteiten. Deze governance capaciteiten zouden vervolgens leiden tot een effectieve verandering met betrekking tot een collectief probleem.

Figuur 2.2: Totstandkomen van governance capaciteiten (aangepast van Hölscher (2019))



Na de positionering van governance capaciteiten is het belangrijk om de governance capaciteiten te specificeren. Hölscher (2019) onderscheidt vier capaciteiten, namelijk 1) *stewarding capacity*, 2) *unlocking capacity*, 3) *transformative capacity* en 4) *orchestrating capacity* (Hölscher, 2019). Deze worden verder toegelicht.

Stewarding capacity heeft betrekking op het kunnen anticiperen, beschermen en herstellen van verstoringen terwijl constant wordt gezocht naar kansen die op een positieve manier

2.4 Governance capaciteiten

bijdragen aan lange termijn doelstellingen (Hölscher, 2019). Deze capaciteit heeft veel overeenkomsten met adaptieve governance. Het vraagt namelijk om het in kunnen spelen op onvoorziene ontwikkelingen. Kernwoorden bij deze capaciteit zijn flexibiliteit, zelforganisatie en leren. Hierbij wordt zo goed mogelijk geprobeerd wordt in te spelen op veranderende omstandigheden.

Transformative capacity is volgens Hölscher (2019) de mogelijkheid voor actoren om nieuwigheden te ontwikkelen en in te bedden in structuren, praktijken en discoursen. Om te komen tot een transformationele verandering is het namelijk onmisbaar dat nieuwe ideeën kunnen groeien en ingebed kunnen worden als nieuwe werkwijze. Het is daarbij bijvoorbeeld nodig dat er middelen worden vrij gemaakt en er experimenteerruimte is om nieuwe ideeën te ontwikkelen. Qua inbedding is het belangrijk dat nieuwe praktijken zichtbaar zijn en omgezet kunnen worden van nieuwigheid naar verankerde praktijk.

Unlocking capacity is de mogelijkheid van actoren om niet-duurzame praktijken en padafhankelijkheden te herkennen en te ontmantelen (Hölscher, 2019). Het afbreken van niet-duurzame structuren is belangrijk om te kunnen komen tot een fundamentele verandering. Dit creëert namelijk de benodigde ruimte voor nieuwe ideeën om ingebed te raken. Het is daarom nodig om gevestigde niet-duurzame belangen en beloningsstructuren te ondermijnen, om zo ruimte te maken voor nieuwe ideeën.

Orchestrating capacity is de mogelijkheid om multi-actor processen te coördineren en synergie te stimuleren, terwijl tegelijkertijd conflict tussen schaalniveaus, sectoren en tijd wordt geminimaliseerd (Hölscher, 2019). Het afstemmen van strategieën is belangrijk om samen te werken richting gemeenschappelijke langetermijndoelstellingen. Daarnaast is mediëren tussen diverse partijen belangrijk om te werken richting deze doelstellingen en om conflict te minimaliseren. Tot slot is het belangrijk om contexten te faciliteren waarin partijen elkaar kunnen ontmoeten en elkaar kunnen ondersteunen en helpen in het bereiken van gemeenschappelijke doelstellingen.

Het is relevant te benoemen dat bovengenoemde capaciteiten sterk met elkaar samenhangen. Zo kunnen sterke en zwakke kanten van een bepaalde capaciteit sterk samenhangen met de sterke en zwakke kanten van een andere capaciteit. Het is daarom belangrijk om deze capaciteiten niet te rigide te bekijken en ook ruimte te houden voor het analyseren van interacties tussen capaciteiten.

2.4.4 Keuze framework

Een relevante vervolgvraag is welk framework de basis vormt voor de analyse. In dit onderzoek wordt het framework van Hölscher (2019) gebruikt als basis voor de analyse.

2.4 Governance capaciteiten

Er is gekozen voor dit framework vanwege het actiegerichte perspectief. Dit actiegerichte perspectief draagt bij aan de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek. Een relevantie van dit onderzoek zit in het feit dat men praktische aanknopingspunten zoekt voor een dergelijke verandering binnen mobiliteitsbeleid. De actiegerichtheid van dit framework sluit daar kortom goed bij aan.

3

Methodologische verantwoording

Dit hoofdstuk geeft de methodologische verantwoording van het onderzoek. Paragraaf 3.1 licht de keuze voor de casestudieaanpak toe. Paragraaf 3.2 gaat in op de dataverzameling. Vervolgens presenteert dit hoofdstuk de dataverzameling (3.3) en het conceptueel model met de operationalisering (3.4). Tot slot presenteert dit hoofdstuk de opzet van de analyse (3.5) en de kwaliteitsborging van het onderzoek (3.6).

3.1 Casestudieaanpak

Het doel van dit onderzoek is om de theorie van governance capaciteiten toe te passen in contexten waar men reeds ontwikkelt naar onzekerheidsomarmende beleidsaanpak om leerpunten te verzamelen voor eenzelfde ontwikkeling binnen mobiliteitsbeleid. Om dit doel te bereiken kiest dit onderzoek voor een meervoudige casestudieaanpak met twee cases. Yin (2003) definieert een casestudie als “een empirisch onderzoek dat een hedendaags fenomeen bestudeert binnen zijn werkelijke context die vooral geschikt is wanneer de grenzen tussen fenomeen en context niet duidelijk zichtbaar zijn”. De keuze voor een meervoudige casestudie heeft twee redenen. Ten eerste is het mogelijk om te zoeken naar patronen die in meerdere cases voorkomen in het veranderproces naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Volgens Yin (2003) is namelijk het voordeel van een meervoudige ten opzichte van een enkelvoudige casestudy dat het mogelijk is om data zowel binnen een case als tussen cases te analyseren. Ten tweede maakt een casestudie het mogelijk om een fenomeen in de context zelf te onderzoeken. Governance capaciteiten komen voort uit het samenspel tussen actoren en de structurele condities. Er zit met andere woorden een sterke verwevenheid tussen het onderzochte fenomeen en de context, waardoor een casestudie een passende methode is.

3.1.1 Caseverkenning en -selectie

De caseverkenning en -selectie doorloopt een drietal stappen. Deze zullen worden toegelicht.

Als eerste stap worden mogelijke cases verkend. Dit zijn governance samenwerkingen met diverse afgevaardigden van thuisorganisaties waarin men ontwikkelt naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. In deze zoektocht zijn twee aspecten relevant om te benoemen. Ten eerste is gezocht naar beleidsaanpakken die zo veel mogelijk voldoen aan de eerder beschreven kenmerken van een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak, namelijk (1) gezamenlijke betekenisgeving, (2) verkennend modelleren en (3) adaptiviteit (Kwakkel & Haasnoot, 2015). Ten tweede valt op dat onzekerheidsomarmende beleidsaanpakken verschillende benamingen hebben. Een aantal voorbeelden van benamingen zijn *robust decision making* (Marchau et al. 2019), *adaptive policy pathways* (Marchau et al. 2019), adaptieve programmering (KiM, 2017), toekomstgeletterdheid (Trendbureau Overijssel, 2021), visiegestuurd werken, robuust beleid en veerkrachtig beleid (Gemeente Den Haag, 2022). Er is daarom gezocht naar cases die voldoen aan kenmerken van een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak, rekening houdend met de constatering dat er diverse benamingen zijn. Een tweede stap is het samenstellen van een longlist van onzekerheidsomarmende beleidsaanpakken. In deze fase voert de onderzoeker gesprekken met KiM-collega's, Planbureau voor de Leefomgeving, Trendbureau Overijssel, Provincie Overijssel, Gemeente Den Haag, Gemeente Zaanstad, Gemeente Rotterdam, Hoogheemraadschap Delfland en Waterschap Scheldestromen. Het doel is om te komen tot een zo compleet mogelijke longlist van onzekerheidsomarmende beleidsaanpakken. De laatste stap is het selecteren van onzekerheidsomarmende beleidsaanpakken om te verdiepen. Deze keuze wordt gemaakt op basis van consultatie van KiM-collega's en een drietal selectiecriteria:

- **Informatiebeschikbaarheid:** Het is belangrijk dat er voldoende informatiebronnen beschikbaar zijn om inzicht te kunnen krijgen in het veranderproces naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Relevante aspecten hierbij zijn beschikbaarheid van (1) voldoende respondenten en (2) secundaire bronnen zoals rapportages.
- **Volwassenheidsniveau van een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak:** Zoals genoemd in paragraaf 2.2.2 zijn er verschillende volwassenheidsniveaus van onzekerheidsomarmende beleidsaanpakken. Vanuit het KiM was er initieel interesse in een hoog volwassenheidsniveau. Tijdens de verkenning bleken deze echter lastig te vinden. Daarom is gekozen om te streven naar 'een zo volwassen mogelijke onzekerheidsomarmende beleidsaanpak'.

- **Relevantie voor mobiliteitsbeleid:** Er vond allereerst een brede caseverkenning plaats. Daarbij zijn ook domeinen verkend die verder afstaan van mobiliteitsbeleid, zoals zorgbeleid. Het KiM had de voorkeur om cases aangrenzend aan mobiliteit te selecteren. Daarom is de relevantie voor mobiliteitsbeleid als selectie criterium toegevoegd.

Hoofdstuk 4.1 legt de koppeling tussen de selectiecriteria en de geselecteerde cases.

3.2 Dataverzameling

Dataverzameling vindt in dit onderzoek op drie manieren plaats, namelijk via elf semi-structureerde interviews, secundaire bronnen (rapportages) en twee terugkoppelsessies naar mobiliteitsbeleid. Dit wordt verder toegelicht.

3.2.1 Semigestructureerde interviews

Er is gekozen om semigestructureerde interviews af te nemen. Bij dit type interviews zijn er voorafgaand thema's bedacht door de interviewer. Deze methode biedt ruimte om door te vragen en om te variëren in de vragenvolgorde (Jennings, 2005). Er is om twee redenen hiervoor gekozen. Ten eerste is een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak een relatief abstract onderwerp. De interviewer heeft daarom de taak om dit te 'vertalen' naar de context van de geïnterviewde. Semigestructureerde interviews geven de mogelijkheid om extra toelichting te geven (Babbie, 2016). Dit biedt ruimte aan de interviewer om deze vertaling te maken. Ten tweede biedt het ruimte om door te vragen. Dit kan bijdragen aan een beter begrip van het onderzoeksonderwerp. De respondenten in dit onderzoek zijn personen die deelnemen aan een governance samenwerking waarin men ontwikkelt naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak.

3.2.2 Secundaire bronnen

Het gebruik van meerdere databronnen versterkt volgens Yin (2003) de onderzoeksuitkomsten van een onderzoek. Naast semigestructureerde interviews zijn er daarom diverse rapportages rondom de onderzochte cases bestudeerd. Uit de literatuurstudie blijkt dat er in de omgang met onzekerheid een verschil kan bestaan tussen de werkwijze 'op papier' (beleidsdocumenten) en de praktijk. Veenma (2021) gaf bijvoorbeeld aan dat de 'op papier' open en participatieve beleidsprocessen in het ruimtelijk domein in praktijk invulling krijgen vanuit controle van beleidsmakers. Dit laat zien dat formeel beleid en de uitwerking in

de praktijk van elkaar kunnen verschillen. Dit bevestigt de relevantie om in dit onderzoek meerdere databronnen te gebruiken.

3.2.3 Terugkoppelsessies Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

In dit onderzoek is het belangrijk om resultaten uit de twee cases te koppelen aan mobiliteitsbeleid. Dit krijgt vorm middels twee sessies met beleidsambtenaren van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat die zich bezighouden met lange termijn mobiliteitsbeleid. Vanwege eventuele gevoeligheden in lopende beleidsprocessen wordt dit niet verder gespecificeerd. De onderzoeker presenteert in deze sessies resultaten uit de onderzochte cases, om vervolgens het gesprek hierover aan te gaan. Bijlage B presenteert de besproken resultaten. Het doel is om de herkenbaarheid van de diverse punten voor het mobiliteitsdomein te bepalen, om in conclusies en aanbevelingen de toespitsing te behouden op het mobiliteitsdomein.

3.3 Dataverwerking

Voorafgaand aan de interviews is met een privacyverklaring toestemming gevraagd om het interview op te nemen. Deze opnames zijn gebruikt om de interviews te transcriberen om vervolgens op een systematische wijze te coderen. De opnames van de interviews worden voor een periode van 7 jaar opgeslagen door de onderzoeker. De transcripten van de interviews zullen worden gestuurd naar de geïnterviewden ten behoeve van de transparantie. Gebruikte citaten worden indien toepasselijk geverifieerd bij de geïnterviewden.

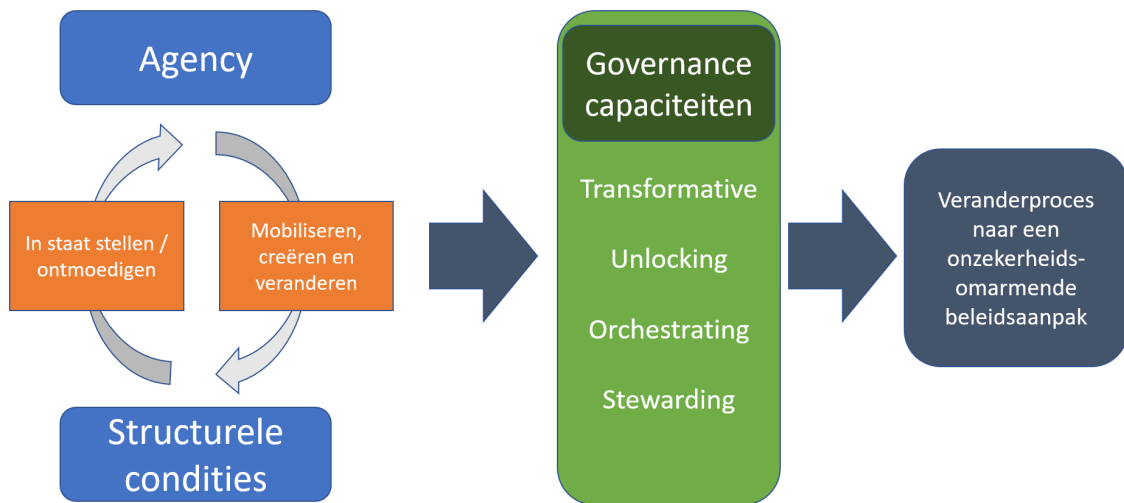
3.4 Conceptueel model en operationalisering

Het conceptueel model is een vertaling van inzichten uit de literatuur naar de specifieke focus van dit onderzoek. Figuur 3.1 presenteert het conceptueel model. Uit de literatuur rondom governance capaciteiten zoals beschreven door Hölscher (2019) komen governance capaciteiten voort uit een interactie tussen agency en structurele condities (zie hoofdstuk 2.4.4). Deze interacties kunnen bemoedigend en ontmoedigend werken in de totstandkoming van governance capaciteiten. Governance capaciteiten zijn volgens Hölscher (2019) voorwaardelijk voor een transformationeel veranderproces. In het kader van dit onderzoek is de specifieke verandering het proces naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak.

De operationalisering is weergegeven in bijlage A en bestaat uit twee aspecten. Ten eerste worden relevante concepten gedefinieerd. Deze definiëring is bepalend voor de afbakening

van wat onderzocht wordt. Ten tweede worden concepten meetbaar gemaakt door middel van het aanwijzen van indicatoren. Tot slot is de indicator verder geoperationaliseerd door middel van een interviewvraag. De operationalisering aan de hand van interviewvragen draagt bij aan de consistentie in dataverzameling tijdens de interviews.

Figuur 3.1: Conceptueel model



3.5 Opzet van de analyse

In casestudies wordt de analyse in het algemeen beschouwd als de lastigste fase. Er is namelijk geen eenduidig handboek of stappenplan voor de analyse (Yin, 2003). Yin (2003) onderscheidt een drietal strategieën voor de analyse, namelijk het gebruik van theoretische concepten, denken over alternatieve verklaringen en het maken van een casebeschrijving. Dit onderzoek past deze strategieën toe. De analyse in hoofdstuk 4 vindt plaats aan de hand van de theorie van governance capaciteiten. Allereerst worden de governance capaciteiten los van elkaar behandeld, om vervolgens te zoeken naar patronen over de diverse capaciteiten heen. Theoretische concepten vormen met andere woorden de basis van de analyse. De onderzoeker vraagt daarnaast tijdens de interviews naar eventuele andere verklaringen dan de theoretische concepten en verwerkt dit indien relevant in de analyse. Tot slot wordt een *cross case synthesis* toegepast, met als doel te komen tot inzicht in patronen en opvallende verschillen bij vergelijking van de cases.

3.6 Kwaliteitsborging van het onderzoek

Voor de kwaliteitsborging van dit onderzoek wordt stilgestaan bij de interne validiteit, externe validiteit en betrouwbaarheid.

3.6.1 Validiteit

3.6.1.1 Interne validiteit

Interne validiteit is de mate waarin met zekerheid gesteld kan worden dat er sprake is van een oorzaak-gevolg relatie (Van Thiel, 2014). Kwalitatief onderzoek heeft het gevaar dat er onjuiste conclusies worden getrokken. Een specifiek risico daarbij is dat de onderzoeker informatie selecteert die past bij de persoonlijke opvatting. Dit wordt ook wel aangeduid als een ‘onderzoekers bias’(Maxwell, 2012). Deze bias is niet in zijn geheel weg te nemen. Wel zijn er diverse acties ondernomen om deze bias te beperken. De onderzoeker heeft tijdens het proces kritisch gereflecteerd om deze bias zo goed mogelijk te ondervangen. Daarnaast heeft hij regelmatig met collega’s en medestudenten de onderzoeksresultaten en -analyse besproken, om ook andere perspectieven op deze resultaten te horen. Tijdens de interviews lette de onderzoeker specifiek op of de vragen niet sturend / subjectief gesteld werden. De interne validiteit wordt tot slot gewaarborgd door het toepassen van *pattern matching*. Dit houdt in dat empirische patronen vergeleken worden met vooraf voorspelde patronen (Yin, 2003). Op basis van inzichten uit de literatuur over governance capaciteiten en verandering van werkwijzen kan worden vergeleken in welke mate de theorie en empirie overeenkomen.

3.6.1.2 Externe validiteit

Externe validiteit gaat over de mate waarin resultaten te generaliseren zijn naar andere omstandigheden en groepen (Van Thiel, 2014). Een kritiek op de casestudie is dat de generaliseerbaarheid van resultaten beperkt is (Yin, 2003). De onderzoeker erkent deze beperking van de casestudie en besteedt in het onderzoek op twee manieren aandacht aan externe validiteit. Bij een casestudie is het ten eerste relevant de reproduceerbaarheid van het onderzoek te waarborgen (Yin, 2003). Rondom de operationalisering is daarom gekozen om een interviewvraag per indicator te presenteren. Dit zorgt ervoor dat anderen het onderzoek kunnen reproduceren. Ten tweede is dit onderzoek transparant over de context waarnaar resultaten gegeneraliseerd dienen te worden. Dit onderzoek besteedt namelijk expliciet aandacht aan de koppeling met mobiliteitsbeleid. De terugkoppelsessies

(zie 3.2.3) leveren hieraan een bijdrage omdat zij als doel hebben om een beeld te krijgen van resultaten die mogelijk wel/niet te generaliseren zijn naar mobiliteitsbeleid. Dit onderzoek heeft daarbij niet als doel om breder generaliseerbaar te zijn naar andere contexten.

3.6.2 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid gaat over de nauwkeurigheid en consistentie van de dataverzameling (Van Thiel, 2014). Een belangrijk onderdeel van betrouwbaarheid is repliceerbaarheid van het onderzoek. Dit is lastiger te waarborgen voor kwalitatief onderzoek dan voor kwantitatief onderzoek. Het is namelijk mogelijk dat geïnterviewden door de tijd heen van mening veranderen en niet altijd eenzelfde antwoord zullen geven door de tijd heen. In kwalitatief onderzoek is het daarom met name belangrijk om de stappen van de analyse duidelijk te beargumenteren en te beschrijven (Yin, 2003). Er is daarom in dit hoofdstuk aandacht besteed aan het vastleggen en verantwoorden van het onderzoeksproces. Er zullen kort een aantal zaken uitgelicht worden.

Zoals eerder genoemd is enige flexibiliteit bij het afnemen van de interviews gewenst. Deze flexibiliteit kan echter ook leiden tot een lagere betrouwbaarheid van het onderzoek (van Thiel, 2014). De betrouwbaarheid wordt daarom gewaarborgd door transparantie te creëren in de gebruikte interviewvragen (zie bijlage A). Dit maakt het voor anderen in grote lijnen mogelijk om het onderzoek te herhalen.

Bij het analyseren van de interviews is gestart met het coderen aan de hand van theoretische inzichten, via de operationalisering zoals weergegeven in paragraaf 3.4. De interviews zijn allereerst woordelijk getranscribeerd. Het werken met transcripten maakt de interpretatie transparant en controleerbaar. Wat betreft de secundaire bronnen is aan alle geïnterviewden gevraagd naar relevantie documentatie rondom de case, om zo te komen tot een zo compleet mogelijk beeld van de documentatie.

4

Resultaten en analyse

Dit hoofdstuk geeft antwoord op deelvraag 3. Paragraaf 4.1 geeft een toelichting op de onderzochte cases, namelijk de Strategische Visie Waterbeheer 2050 (hierna: Strategische Visie) en de Samenwerking Kritieke Infrastructuur Den Haag (hierna: Samenwerking Kritieke Infrastructuur). Paragraaf 4.2 analyseert de cases aan de hand van het viertal governance capaciteiten en bijbehorende indicatoren. Vervolgens presenteert dit hoofdstuk interacties tussen de governance capaciteiten in de onderzochte cases (4.3). Tot slot geeft dit hoofdstuk een terugkoppeling van de resultaten naar mobiliteitsbeleid (4.4).

4.1 Toelichting cases

Dit onderzoek richt zich op twee cases, namelijk de Strategische Visie en de Samenwerking Kritieke Infrastructuur. Rondom de caseselectie zijn drie selectiecriteria gehanteerd (zie 3.1.1). Aan het ‘informatie criterium’ wordt voldaan omdat beide cases mogelijkheden bieden voor het afnemen van interviews en er voldoende rapportages beschikbaar zijn. De cases verschillen rondom het tweede selectie criterium, namelijk ‘volwassenheid van de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak’. De Strategische Visie is formeel verankerd door de Provincie Zeeland en Waterschap Scheldestromen. De Samenwerking Kritieke Infrastructuur zit daarentegen in de beginnende fase. Het selectie criterium ‘relevantie voor mobiliteitsbeleid’ is gewaarborgd door twee cases te selecteren die behoren tot het ruimtelijk domein. Beide cases worden kort toegelicht.

4.1.1 Introductie Case ‘Strategische Visie Waterbeheer Zeeland 2050’

De Strategische Visie richt zich op hoe men in Zeeland wilt omgaan met (toekomstige) uitdagingen rondom het waterbeheer (Scheldestromen, 2018). De visie is opgesteld door

de Provincie Zeeland, Waterschap Scheldestromen, Rijkswaterstaat, diverse Zeelandse gemeenten en overige stakeholders betrokken bij waterbeheer in Zeeland. De behoefte komt voort uit verwachte kostenstijgingen van het waterbeheer op de lange termijn en de diverse onzekerheden die aanwezig zijn op het gebied van waterbeheer, zoals de gevolgen van klimaatverandering (Scheldestromen, 2018). Er was daarom behoefte aan een gezamenlijke langetermijnvisie om het waterbeheer toekomstbestendig te maken. De visie is in 2018 formeel vastgesteld door zowel de Provincie Zeeland als Waterschap Scheldestromen en bevat kenmerken van een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak (Kwakkel & Haasnoot, 2015):

1. **Verkennd modelleren:** Met behulp van deltasenario's zijn diverse toekomstbeelden van Zeeland gegenereerd als hulpmiddel om oplossingsrichtingen te schetsen voor toekomstbestendig waterbeheer. Per scenario pakken onzekerheden op het gebied van sociaaleconomische en klimatologische ontwikkelingen op een andere manier uit.
2. **Gezamenlijke betekenisgeving:** Verschillende betrokken partijen werken in een governance-aanpak samen aan gemeenschappelijke opgave en zijn betrokken in een open proces. De betrokken partijen naast waterschap en provincie zijn Rijkswaterstaat, Evides, Gemeenten, ZLTO, ZAJK, Vereniging Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Het Zeeuwse Landschap, HZ Delta Academy en DOW Benelux.
3. **Adaptiviteit:** In de Strategische Visie wordt het volgende benoemd: *"De concretisering en realisatie van deze visie krijgt vorm door een adaptieve strategische aanpak van leren en ontwikkelen."* (Scheldestromen, 2018). Adaptiviteit en leren tijdens de implementatie zijn met andere woorden belangrijk.

De Strategische Visie zou een bouwsteen vormen voor andere besluitvormingstrajecten. Uit diverse interviews blijkt echter dat na de vaststelling van de Visie niet actief met het eindresultaat aan de slag is gegaan (R5, R6, R7, R8, R10).

4.1.2 Introductie Case 'Stedelijke Samenwerking Kritieke Infrastructuur Den Haag'

De kritieke infrastructuur van Den Haag, denk hierbij aan water-, energie-, en internetvoorzieningen, staat sterk in verbinding met elkaar. Een verstoring in één dienst kan leiden tot falen van een andere dienst. Daarom is in Den Haag een samenwerkingsproces opgestart om de afhankelijkheden tussen deze diensten te identificeren:

4.2 Resultaten en analyse per governance capaciteit

"De aanleiding is dat we aan het kijken zijn welke disrupties er kunnen zijn voor de stad rondom de vitale diensten." (R1)

Het doel is om de robuustheid en flexibiliteit van kritieke diensten te verbeteren (Gemeente Den Haag, 2022). Samenwerking is belangrijk om in te kunnen spelen op verschillende onzekerheden. De samenwerking bestaat uit (diverse afdelingen van) de Gemeente Den Haag, Veiligheidsregio Haaglanden, Provincie Zuid Holland, HTM, Stedin, Dunea en Hoogheemraadschap Delfland. In de samenwerking ligt de focus op het inzichtelijk maken van cascade effecten. Dit zijn onvermijdelijke en soms onvoorziene reeks van gebeurtenissen als gevolg van een onverwachte gebeurtenis die het systeem beïnvloedt (Gemeente Den Haag, 2022). Er worden scenario's gebruikt om deze effecten inzichtelijk te maken. Een eerste stap die men zet is het opzetten van een informatieplatform, waarin data-uitwisseling plaatsvindt tussen partijen. Dit is belangrijk om cascade-effecten te kunnen identificeren. De samenwerking rondom Kritieke Infrastructuur heeft kenmerken van een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak (Kwakkel & Haasnoot, 2015):

1. **Verkennend modelleren:** Het in kaart brengen van cascade-effecten door middel van scenario's is een vorm van verkennend modelleren en is een belangrijk onderdeel van de samenwerking.
2. **Gezamenlijke betekenisgeving:** De deelnemers zijn alle partijen die betrokken zijn bij kritieke infrastructuur in de Haagse regio, zoals Deltares, Stedin, HTM en de Gemeente Den Haag. De deelnemende actoren zijn crisismanagers van de partijen die betrokken zijn bij kritieke infrastructuur.
3. **Adaptiviteit:** Het identificeren van afhankelijkheden en onzekerheden heeft als doel om de robuustheid en flexibiliteit van kritieke diensten te versterken. Adaptiviteit is met andere woorden een belangrijk doel van de samenwerking.

Begin van 2022, 2,5 jaar na het eerste contact over de samenwerking, sloot men een samenwerkingsovereenkomst met de diverse betrokken partijen. Momenteel richt de samenwerking zich op het opzetten van het informatieplatform en het doorrekenen van de eerste cascade-effecten. De samenwerking zit kortom nog in een beginnende fase.

4.2 Resultaten en analyse per governance capaciteit

Dit onderdeel presenteert per governance capaciteit de resultaten en een analyse. Dit wordt gedaan aan de hand van de opgestelde indicatoren per governance capaciteit.

4.2.1 Transformative capacity

Transformative capacity heeft betrekking op de mogelijkheid om nieuwigheden te ontwikkelen en in te bedden in de huidige structuren (Hölscher, 2019). De analyse van deze capaciteit vindt plaats aan de hand van twee indicatoren, namelijk ‘faciliteren van nieuwigheden’ en ‘verankering van nieuwigheden’.

4.2.1.1 Strategische Visie Waterbeheer Zeeland 2050

Faciliteren van nieuwigheden

De persoonlijke verhouding tussen twee ambtenaren van de provincie en waterschap speelde een belangrijke rol bij de opkomst van de Strategische Visie (R6, R7). Het idee ontstond in relatief informele interactie tussen deze ambtenaren (R6). Zij zagen beiden het belang van een lange termijn perspectief op het waterbeheer in Zeeland (R6). De initiatiefnemers voelden urgentie om in beleid rekening te houden met lange termijn onzekerheden (R6, R7, R10). Deze urgentie werd later ook breder in beide organisaties gevoeld. Dit bredere urgentiegevoel droeg eraan bij dat er een traject met ambtenaren van provincie en waterschap kon worden opgestart. Naast een urgentiegevoel was er spanning in de rolverdeling tussen provincie en waterschap, waardoor ambtenaren binnen beide organisaties het relevant vonden om los van de formele taken een gezamenlijk proces te starten (R5, R10). De initiërende ambtenaren zijn steun gaan verzamelen in hun eigen organisatie. Beide ambtenaren slaagden erin voldoende draagvlak te creëren in hun organisatie om een gezamenlijk proces te starten. Er was onder een aantal doorslaggevende ambtenaren steun (R6, R7) en binnen het waterschap en de provincie was er een bestuurder enthousiast geworden (R5, R6, R7, R10, R11). Dit bleek belangrijk om een gezamenlijk proces op te starten. De steun van bestuurders leidde ertoe dat er geld tijd is vrijgemaakt om dit proces verder vorm te geven. Het verkrijgen van deze middelen bleek een cruciale factor te zijn in de opkomst van de Strategische Visie (R6, R7, R10).

Verankering van nieuwigheden

De Strategische Visie is door de Gedeputeerde Staten van Zeeland en Dagelijks Bestuur van het Waterschap Scheldestromen vastgesteld. De visie zou een bouwsteen blijven vormen voor wettelijke beleidsprogramma's en -ontwikkelingen, om zo lange termijn ontwikkelingen in zicht te houden in beleidsvorming (Scheldestromen, 2018). Uit de interviews blijkt echter dat de Strategische Visie in de spreekwoordelijke ‘bureaula’ is beland (R5, R6, R7, R8, R10, R11). Er speelden een aantal mechanismen. Ten eerste ontbrak de urgentie om

4.2 Resultaten en analyse per governance capaciteit

de Strategische Visie stevig te verankeren (R5, R6, R10). Een mechanisme daarbij was dat hoe concreter verandering wordt, hoe minder urgentie wordt gevoeld om te veranderen (R8). De urgentie om na te denken over lange termijn ontwikkelingen was een reden om een traject te starten, maar deze verdween na de totstandkoming van de Strategische Visie:

“Het was uiteindelijk gelukt om het gehele proces neer te zetten. (...) Maar goed, er zat geen urgentie om de volgende stap te zetten.” (R6)

“De mensen die hebben deelgenomen, daar zat het urgentiebesef wel. Maar als je dan die sessie hebt gehad en je gaat weer naar je dagelijkse dingen, dan is die zo weer weg.” (R8)

Ten tweede was de verankering vrijblijvend en ging er daardoor meer prioriteit uit naar wettelijke taken (R5, R10). De Strategische Visie zou namelijk ‘op papier’ als achtergronddocument dienen voor nieuwe beleidsprogramma’s. In de praktijk is dit zoals eerder genoemd niet gebeurd en ontbrak er een bepaalde stevigheid:

“Er staat niemand mee te kijken of de betrokken ambtenaren de Strategische Visie erbij hebben betrokken. We gaan ervanuit, maar dit gebeurt in de praktijk niet.” (R10)

Ten derde bleek een barrière in de verankering dat het eigenaarschap bij een beperkt aantal partijen lag (R6). Het gebrek aan eigenaarschap in combinatie met een vrijblijvende verankering als achtergronddocument zorgde ervoor dat de Strategische Visie niet actief is opgepakt (R5, R10). Ten vierde bleek een barrière dat een aantal betrokken partijen het gezamenlijke proces als einddoel zag (R5, R6, R10). De totstandkoming van de Strategische Visie werd gezien als het eindpunt in plaats van het begin van een nieuwe werkwijze (R5, R10). Daardoor is de vertaling van strategie naar operationeel niveau niet werd gemaakt (R6, R8):

“Ik hoorde iemand anders laatst zeggen: we hebben last van een tactisch gat. Dat hebben wij ook. Je hebt strategisch en je hebt operationeel. Maar daar zit nog iets tussen.” (R8)

Tot slot bleek een barrière dat de Strategische Visie een ambitieus document was geworden met een groot veranderperspectief (R6, R7). Het niet slagen van de verankering komt mede voort uit dat het document wellicht een té grote verandering was voor betrokken actoren:

4.2 Resultaten en analyse per governance capaciteit

“Het veranderperspectief wat in de visie zat was ook vrij groot en dit moest landen in een organisatie (red: waterschap Scheldestromen) die vrij conservatief is” (R6)

4.2.1.2 Stedelijke Samenwerking Kritieke Infrastructuur

Faciliteren van nieuwigheden

Een eerste stap in de samenwerking was het opbouwen van vertrouwen tussen de diverse partijen (R1, R3, R4). De kern van de Samenwerking Kritieke Infrastructuur is namelijk het in gezamenlijkheid inspelen op onzekerheden en kwetsbaarheden (Gemeente Den Haag, 2022). Dit vraagt om kwetsbaarheid van de diverse partijen, en vertrouwen is daarvoor een randvoorwaarde (R1, R2, R3).

“Een netwerk is op basis van vertrouwen. Dat doe je door kleine stapjes te zetten, ruimte te geven en vooral niet bedreigend over te komen” (R1)

“Want je zegt eigenlijk: wij hebben een aanpak en die is niet optimaal. En dat is zo moeilijk om te zeggen.” (R2)

De Samenwerking Kritieke Infrastructuur komt voort uit een eerder succesvol project waarin cascade effecten waren doorgerekend (R2). Dit zorgde voor enthousiasme binnen diverse afdelingen van de Gemeente Den Haag. Twee afdelingen binnen de Gemeente Den Haag gingen de samenwerking vervolgens trekken (R1, R2). Het enthousiasme over dit eerdere project droeg eraan bij dat men deze samenwerking heeft opgezet. Het duurde in eerste instantie lang (2,5 jaar) voordat het samenwerkingsproces op gang kwam (R1, R2, R4). Sommige partijen moesten overtuigd worden van het belang om samen onzekerheden in kaart te brengen. Het was in het begin belangrijk om verbindingen te maken tussen diverse organisaties en afdelingen binnen de gemeente (R2, R1, R4). De diverse partijen aan tafel spraken een ‘eigen taal’, waardoor het verbinden van deze percepties, belangen en talen een cruciale factor bleek (R2, R1). Het was daarbij belangrijk om urgentie te creëren om samen te gaan werken (R2). De gevoelde urgentie droeg eraan bij dat de Gemeente Den Haag tijd en middelen vrijmaakte om het project op te zetten (R2). Dit hielp om andere partijen mee te krijgen (R1, R2, R3, R4), hoewel rondom geld ook een mogelijke barrière wordt gezien als het structureel zou moeten worden:

“Geld wordt vaak een probleem. Zeker als het structureel wordt” (R3)

4.2 Resultaten en analyse per governance capaciteit

“Hoe meer geld je zelf meebrengt, hoe makkelijker het gaat. Niemand heeft zin om geld uit te geven, zeker aan dingen die kunnen falen.” (R2)

Het was belangrijk om in de opzet van de samenwerking rekening te houden met de verandering die partijen aankunnen, om zo het gevaar van de samenwerking minder groot te maken (R1, R2, R4). Dit was belangrijk om partijen mee te krijgen in het proces. Er is bijvoorbeeld gekozen om een klein rampscenario (hevige regenval) te gebruiken om cascade effecten in kaart te brengen (R1, R2). Daarnaast is er bewust voor gekozen om cascade effecten in beeld te brengen en nog niet in gezamenlijkheid op te lossen. Dit werd ook wel aangeduid als de ‘salamitactiek’:

“Het is heel erg salamatactiek ingevlogen. (...) Bij een groot vergezicht gaat men in hun angsten zitten. Dan denken ze: het is te groot en het is niet te overzien wat er op me afkomt.” (R1)

Verankering van nieuwigheden

De huidige samenwerking is verankerd in de vorm van een samenwerkingsovereenkomst (Gemeente Den Haag, 2022). De Gemeente Den Haag initieerde deze overeenkomst. Enerzijds betekent dit dat partijen zich formeel hebben gecommitteerd aan een gezamenlijk proces (R2, R3, R4):

“Dat ze tot een samenwerkingsovereenkomst zijn gekomen is al veelzeggend dat ze het in ieder geval gezamenlijk aandurven” (R2)

De samenwerkingsovereenkomst zorgt ervoor dat het eigenaarschap meer bij de gemeente bleef liggen en minder bij andere partijen (R1, R2). Een respondent voelt daarbij een spanning tussen formeel vastleggen en vertrouwen:

“Ik vind het feit dat je een overeenkomst moet maken om samen te werken al een motie van wantrouwen. Als je echt een gezamenlijk belang hebt, dan hoef je dat helemaal niet zo neer te zetten” (R1)

Diverse respondenten gaven aan dat het belangrijk is om na te denken over de positionering van de nieuwe samenwerking ten opzichte van bestaande praktijken (R1, R2). Een relevant aspect daarbij is de landing in de betrokken organisaties van de samenwerking. De koppeling van een integrale samenwerking met bestaande structuren blijkt een uitdaging (R1, R2, R3, R4). Vanuit de gemeentelijke organisatie wordt vanuit verkokering gekeken naar vraagstukken (R1, R2, R4). Het is daardoor een uitdaging om een meer integrale samenwerking te bewerkstelligen, omdat dit niet goed past binnen de bestaande structuren (R1,

4.2 Resultaten en analyse per governance capaciteit

R2, R3, R4). Door diverse respondenten werd daarom benoemd dat de gemeentestructuur meer vanuit opgaven ingericht zou moeten worden (R1, R4). De mismatch tussen verkoking en integrale samenwerking werd daarbij ook als gevaar zien voor de verankering van de Samenwerking Kritieke Infrastructuur:

“Het kan ertoe leiden dat je als gemeente een onbetrouwbare partner wordt als het vastloopt in het koppelen met de structuren van de gemeentelijke organisatie.”(R1)

Daarnaast werd benoemd dat het lastig is om een strategie om te zetten naar acties op operationeel niveau (R1, R2). Een mechanisme is de complexiteit van veranderprocessen, die ook groter wordt naarmate verandering concreter wordt (R2, R3).

“Dat vlak ertussen, die vertaling van de strategie naar praktijk, daar zijn we ongeloofelijk slecht in.” (R1).

“Als gemeente hebben we een Rijksoverheid die zegt wat we moeten doen, wij hebben een bestuur en gemeenteraad, het volk met verwachtingen, staand beleid van de organisatie en ook weer apart per afdeling, een organisatiecultuur en mensen hebben ook nog eigen karaktertrekken. En dan ga je zeggen: jullie moeten veranderen. Tsjja, dat is lastig” (R2)

4.2.1.3 Analyse van transformative capacity

Er zijn rondom transformative capacity een aantal patronen te herkennen die in beide cases aan de orde komen. Deze zullen in deze paragraaf worden behandeld.

1. *Urgentie.* Een urgentiegevoel om te veranderen speelde in beide cases een rol bij de opkomst van de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Het ontbreken van urgentie blijkt daarentegen een barrière rondom de verankering. Door diverse respondenten van de Strategische Visie werd het belang van urgentiebehoud gedurende het proces genoemd. Dit heeft mogelijk te maken met de latere fase van de Strategische Visie in vergelijking met de Samenwerking Kritieke Infrastructuur.
2. *Betrekken van relevante partijen.* In beide cases speelde het meekrijgen van relevante partijen een rol bij het verkrijgen van middelen voor een gezamenlijk veranderproces. Bij de Samenwerking Kritieke Infrastructuur kostte de opzet van het proces meer tijd en was het belangrijk om allereerst te investeren in onderling vertrouwen tussen partijen. Partijen werkten vóór de Samenwerking Kritieke Infrastructuur niet veel

4.2 Resultaten en analyse per governance capaciteit

met elkaar samen, waardoor dit nodig was om de diverse partijen mee te krijgen in het proces.

3. *Rekening houden met het 'verandervermogen'*. In beide cases komt naar voren dat verandering gevoelsmatig lastig kan zijn. Daarom blijkt het belangrijk om rekening te houden met het 'verandervermogen' van de diverse partijen. Rondom de Strategische Visie vormde de grootte van de verandering een barrière bij de verankering. Het eindresultaat was ambitieus, maar werd gedragen door een beperkte groep actoren. Bij de Samenwerking Kritieke Infrastructuur kiest men ervoor om de verandering in kleine stappen vorm te geven om partijen mee te nemen in de verandering. Het rekening houden met het verandervermogen draagt bij aan eigenaarschap van betrokken partijen. Eigenaarschap blijkt in beide cases een cruciale rol te spelen in het veranderproces.
4. *Koppeling met bestaande praktijken*. In beide cases kwamen moeilijkheden naar voren rondom de verbinding van de nieuwigheid met bestaande praktijken. Bij de Samenwerking Kritieke Infrastructuur wees men op een spanning tussen formalisatie en gedeeld eigenaarschap. Dit kwam naar voren als de verkokerde structuren in relatie tot een integrale benadering. Bij de Strategische Visie werd dit ingevuld als de vrijwillige samenwerking in relatie tot formele en wettelijke taken en bevoegdheden.
5. *Overkomen van het 'tactisch gat'*. Het blijkt in beide cases lastig om de vertaling te maken van strategisch niveau naar operationeel niveau, ofwel het overkomen van een 'tactisch gat'.

4.2.2 Unlocking capacity

Unlocking capacity is de mogelijkheid van actoren om niet-duurzame praktijken en padafhankelijkheden te herkennen en te ontmantelen (Hölscher, 2019). Deze capaciteit wordt geanalyseerd aan de hand van de twee indicatoren 'blootleggen van veroorzakers van onduurzame padafhankelijkheden' en 'ondermijnen van gevestigde belangen'.

4.2.2.1 Strategische Visie Waterbeheer Zeeland 2050

Blootleggen van veroorzakers van onduurzame padafhankelijkheden

Er werden een drietal zaken aangeduid als onduurzame padafhankelijkheid. Ten eerste is de korte termijn dominant in het denken over waterbeheer (R6, R7, R8). Dit wordt mede

4.2 Resultaten en analyse per governance capaciteit

gedreven door de politiek-bestuurlijke context waarin bestuurders op korte termijn resultaten willen zien (R6, R7, R8, R10). Er worden daarom met name oplossingen gezocht voor concrete problemen die zich voordoen (R6, R7, R8). Dit staat een lange termijn perspectief in de weg, terwijl de opgaven rondom waterbeheer hier wel om vragen (R6). Ten tweede ligt er een sterke focus op het beheersbaar maken van processen en vraagstukken. Dit maakt het nadenken over langere termijn onzekerheden ingewikkeld (R6, R7, R8). Tot slot denken partijen binnen het waterbeheer sterk vanuit hun eigen taak en verantwoordelijkheid, terwijl de opgaven rondom waterbeheer vragen om een meer integrale blik (R5, R6, R7, R9). In de praktijk blijkt het lastig om de onduurzame aspecten zichtbaar te maken. Een barrière daarbij is dat het nadenken over lange termijn onzekerheden minder zichtbaar is dan concrete korte termijn acties (R6, R7). De zichtbaarheid van de korte termijn maakt het lastig om aan te duiden dat een langere termijn perspectief wenselijk kan zijn.

“Ik denk dat het heel erg te maken heeft met het abstractieniveau waarmee je een lange termijn visie neerzet. (...). Die is niet zo concreet als: we gaan in 2030 twee gemalen bouwen en stuwen neerzetten. Het zijn de strategische doelen die je neerzet, en dat spreekt niet iedereen even veel aan.” (R7)

Ondermijnen van gevestigde belangen

Een tweetal respondenten gaf aan dat verandering vaak als lastig wordt gezien (R6, R8). Tegen de Strategische Visie was ook weerstand (R5, R6, R8, R9). Het belang om te veranderen werd namelijk niet door iedereen gevoeld. Door diverse respondenten werd aangegeven dat het belangrijk is om rekening te houden met deze groep (R6, R7, R8).

“Maar je ziet wel veel individuele weerstanden bij mensen die een meer traditioneel ambtelijke houding hebben. (...) Die denken: hoezo moeten we nou over vage scenario's praten?” (R7)

“(...) want er zit ook weerstand in het proces, en dan moet je dat aan de voorkant ook wel duiden en leuk vinden om te doen.” (R6)

Het werd kortom belangrijk genoemd om aan de voorkant weerstand te duiden en die perspectieven op een open manier te begrijpen en te betrekken in het proces (R6, R8). In de praktijk is deze weerstand echter minder betrokken (R6, R8). Dit heeft eraan bijgedragen dat het eigenaarschap van het resultaat bij een beperkte groep actoren bleef liggen en er ook een groep was die zich niet in het eindresultaat kon vinden (R6). Een respondent

4.2 Resultaten en analyse per governance capaciteit

noemde ook dat de benaming ‘weerstand’ niet past bij een open blik, en dat er juist een blik nodig is waar men open staat voor het perspectief van de ander (R8). Cruciale aspecten daarbij zijn luisteren (R6, R8), willen begrijpen (R6, R7, R8) en een open blik (R6, R8).

“Doordat je het zo (red. weerstand) noemt, weet je dat je het krijgt” (R8)

Een barrière bij het ondermijnen van gevestigde belangen was een gebrek aan urgentie om de lange termijn centraal te stellen in beleidsprocessen. Er werd zowel ambtelijk als bestuurlijk binnen de provincie en het waterschap genoeg urgentie gevoeld om in een proces na te denken over de lange termijn (R6, R7, R10). Op bestuurlijk niveau ontbrak het echter aan urgentie om er verder op door te gaan, waardoor in de organisaties geen sterke prikkel was om bestaande praktijken af te breken (R5, R7, R10). Daarnaast kan ook vanuit de ‘buitenwereld’ urgentie worden gecreëerd, zoals een roep vanuit burgers om op een andere manier beleid te voeren. Vanuit de buitenwereld was deze prikkel er echter ook niet (R6).

“Er zat geen urgentie in om de volgende stap te zetten. Pas als het echt misgaat worden de geesten rijp om het anders te gaan doen” (R6)

Het gebrek aan urgentie om praktijken af te breken komt mede voort uit de eerdergenoemde zichtbaarheid van de korte termijn ontwikkelingen. Dit draagt bij aan het behoud van een focus op de korte termijn (R6, R7, R8). Een andere barrière in het veranderproces was dat veranderen op korte termijn nadelen oplevert ten opzichte van lange termijn voordelen (R6, R8). Het doorgaan op de huidige weg levert daarentegen op korte termijn minder wrijving op, maar past minder goed bij de lange termijn opgaven (R8). Daarom werd het belang van een lange termijn perspectief op verandering omschreven als belangrijk:

“Als het om een lange termijn verandering die je op de korte termijn wellicht minder gaat opleveren, dan moet je zeggen: dit gaat het je opleveren, maar je moet daar en daar doorheen.” (R8)

De formele verankering was vrijblijvend (R6, R10). De visie zou als achtergronddocument voor wettelijke taken dienen en had niet als doel om bestaande structuren af te breken (R10, R5).

“De Strategische Visie is een ‘side document’ voor wettelijke taken. (...) Het wettelijke kader bleef wel een stuk belangrijker” (R10)

Het ondermijnen van gevestigde belangen was met andere woorden geen doel van de Strategische Visie. Dit in combinatie met een vrijblijvende verankering droeg eraan bij dat de Strategische Visie weinig prioritering kreeg in beleidsprocessen (R5, R10, R11).

4.2.2.2 Stedelijke Samenwerking Kritieke Infrastructuur Den Haag

Blootleggen van veroorzakers van onduurzame padafhankelijkheden

Het is allereerst belangrijk te benoemen wat aangeduid werd als onduurzame padafhankelijkheden. Ten eerste werd de verkokerde benadering van maatschappelijke vraagstukken geduid als onduurzaam (R1, R2, R3, R4). Specifiek op het gebied van kritieke infrastructuur was er vanuit verschillende afdelingen contact met de partijen, maar men keek niet integraal naar vraagstukken rondom kritieke infrastructuur (R1, R4). Een barrière is dat bestuurders worden afgerekend op hun eigen doelstellingen, waardoor de prikkel niet ligt op integraliteit (R1, R2, R4). Ten duidde men de focus in beleidsprocessen op de korte termijn ten opzichte van de lange termijn als onduurzaam (R1, R2, R4). Partijen reageren met name op problemen die zich concreet voordoen. Het rekening houden met de lange termijn is echter belangrijk om in te kunnen spelen op disrupties die zich voordoen (R1, R2). Het blijkt lastig dit te doorbreken, omdat zaken die zich momenteel voordoen zichtbaarder zijn (R1, R4). Er worden wel acties ondernomen om de waarde van de samenwerking zichtbaar te maken. De Gemeente Den Haag geeft namelijk workshops om zichtbaar te maken wat een lange termijn perspectief op kan leveren en waarom het belangrijk is om uit de verkokerde blik te stappen (R3). De zichtbaarheid van de waarde van samenwerking zorgde voor meer enthousiasme (R3):

“Maar je ziet wel door een workshop dat zij al meer naar elkaars keukentje gaan kijken. Door die data straks te delen en in een 3D-dingetje te stoppen en daarmee scenario’s mee te gaan uitvinden, gaat dat meer tastbaar worden.”

(R3)

Ondermijnen van gevestigde belangen

In het proces zijn alle relevante partijen betrokken rondom kritieke infrastructuur in Den Haag (R1, R2, R3, R4). Het duurde lang om de partijen mee te krijgen in het veranderproces. De Gemeente Den Haag koos ervoor om de samenwerking in kleinere stappen vorm te geven om partijen mee te krijgen (R1). Er was ook weerstand in het proces. Data-uitwisseling is namelijk een gevoelig onderwerp (R1, R2, R3). De initiatiefnemers probeerden de relevante partijen mee te krijgen door te luisteren naar eventuele tegenargumenten en de perspectieven te begrijpen (R1, R2). Eventuele bezwaren zijn daarbij meegenomen in de vormgeving van de samenwerking.

“Enerzijds moet je rekening houden met terroristische dreiging bijvoorbeeld als dit (red. data van partijen rondom kritieke infrastructuur) op straat komt te liggen. Ze hebben dus ook ergens wel een punt.”(R1)

4.2 Resultaten en analyse per governance capaciteit

De verschillende perspectieven zijn gekoppeld aan een gemeenschappelijk belang (R1, R2, R4), Het meenemen van de groep relevante actoren rondom kritieke infrastructuur, zowel partijen met meer als minder weerstand, was belangrijk (R1, R2). De verschillende partijen gingen daardoor meer het belang van verandering inzien (R3). Dit resulteerde in breder eigenaarschap (R2). Soms moest men echter ook 'functioneel lomp' zijn in het proces. Weerstand kan namelijk een proces stagneren (R3, R4).

“Straks gaat het fout, en dan heb je zelf een probleem. Als je dat inzicht niet hebt, dan moet je het zelf weten. Dat is niet mijn probleem. De andere kant is: we gaan met partijen die wel willen aan de slag met het platform waarin we scenario’s kunnen simuleren. Misschien komen ze dan tot nieuwe inzichten. Maar ik kan ze niet dwingen.” (R3)

De focus op betrekken van partijen met weerstand ging soms ten koste van positieve energie (R3). Rondom het betrekken van partijen met weerstand zit kortom een spanning. Een mechanisme is dat hoe concreter verandering wordt, hoe lastiger het wordt (R1, R2). De koppeling met bestaande structuren is daarbij een moeilijkheid. Een nieuwe werkwijze krijgt minder prioriteit ten opzichte van wat men al doet (R1, R4). Er zit een barrière in de urgentie die wordt gevoeld om zaken af te breken. De dynamiek van de korte termijn, waarbij gedacht kan worden aan ad-hoc vragen van de Gemeenteraad of focuspunten van een wethouder, krijgt meer prioriteit ten opzichte van de samenwerking (R1, R4).

“De last van de verkokering komt naar voren in hoeveel prioriteit de samenwerking krijgt binnen een dienst.” (R4)

4.2.2.3 Analyse van unlocking capacity

Er zijn rondom unlocking capacity een aantal patronen te herkennen die in beide cases aan de orde komen. Deze zullen in deze paragraaf worden behandeld.

1. *Zichtbaarheid van onduurzame aspecten.* Een eerste overeenkomst is de lastigheid rondom zichtbaarheid van onduurzame aspecten. Het blijkt lastig zichtbaar te maken waarom de huidige omgang met onzekerheden onduurzaam is en waarom een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak daarom wenselijk is.
2. *Rol van urgentie.* Urgentie om te veranderen is in beide cases een belangrijk aspect in het afbreken van onduurzame aspecten. Deze urgentie neemt af als verandering concreter wordt en gaat schuren met bestaande praktijken.

4.2 Resultaten en analyse per governance capaciteit

3. *Spanning tussen betrekken van context en doorzetten ondanks weerstand.* Het betrekken van de context waarin verandering moet landen speelt een rol bij het afbreken van gevestigde belangen. Bij de Strategische Visie werd het eindresultaat niet gedragen door een brede groep. Hierdoor ontbrak het aan prioriteit om werkwijzen te veranderen. Bij de Samenwerking Kritieke Infrastructuur wordt de context actiever meegenomen in het veranderproces en wordt de verandering breder gedragen. Het proces kost daardoor meer tijd. Het is relevant om stil te staan bij partijen met weerstand. Bij de Strategische Visie zijn deze partijen minder betrokken in het proces. Wel werd het belang van het betrekken van deze groep benoemd. Het draagt namelijk bij aan eigenaarschap van het eindproduct. Bij de Samenwerking Kritieke Infrastructuur probeert men deze partijen mee te nemen en aan tafel te houden. Men voelt echter een spanning tussen doorzetten ondanks dat er weerstand is, en de weerstand proberen te begrijpen en mee te nemen. Er zit met andere woorden een spanning tussen enerzijds het betrekken van diverse perspectieven en anderzijds doorzetten ondanks de weerstand.

4.2.3 Orchestrating capacity

Orchestrating capacity is de mogelijkheid om multi-actor processen te coördineren en synergie te stimuleren, terwijl tegelijkertijd conflict tussen schaalniveaus, sectoren en tijd wordt geminimaliseerd (Hölscher, 2019). In de empirie bleek het lastig om de indicatoren met betrekking tot deze capaciteit te onderscheiden. In de uitwerking zijn deze indicatoren (strategische afstemming, mediëren tussen verschillende schaalniveaus en het creëren van kansarena's) samengevoegd onder de noemer 'acties die bijdragen aan een succesvol gezamenlijk proces'.

4.2.3.1 Strategische Visie Waterbeheer Zeeland 2050

Het proces rondom de Strategische Visie had een open insteek en was ingestoken vanuit gelijkwaardigheid tussen partijen (R6, R7). Dit was innovatief omdat samenwerkingsprocessen vaak vanuit wettelijke taken en bevoegdheden worden ingestoken (R7, R10). Deze insteek droeg bij aan het denken vanuit de gezamenlijke opgave (R7). Naast aandacht voor de inhoud was er ook veel aandacht voor het groepsproces (R7, R8).

“Als je ambtelijk samenwerkt rondom een gezamenlijke opgave, zijn mensen vanuit de inhoud bevlogen” (R7)

4.2 Resultaten en analyse per governance capaciteit

“Je deed ook bijvoorbeeld dingen die niet inhoudelijk direct hoorde bij de visie, zoals het samen bouwen van een toren (...) Daardoor bouw je samen wat op”
(R8)

De aandacht voor het groepsproces was belangrijk om te komen tot een gemeenschappelijk langetermijnperspectief (R6, R8). Ondanks dat het proces meer ‘open’ was, lag de regie bij de provincie en het waterschap (R6, R7). Het eigenaarschap bleef hierdoor liggen bij deze beide partijen (R6, R9). De openheid van het proces verschilde per fase (R9). Respondenten ervoeren dat resultaten uit het open proces niet altijd terechtkwamen in de Strategische Visie (R9, R10, R11). Het open karakter van het proces werd gewaardeerd, hoewel het op sommige punten opener kon zijn. Er zat een spanning tussen een open proces en bestuurlijke wensen en prioriteiten (R5, R6, R9). Bestuurders kijken namelijk sterk vanuit kerntaken, terwijl een open proces vraagt om een meer integrale blik (R6). Het eindresultaat was uiteindelijk meer een ambtelijk dan een bestuurlijk product (R6, R7, R8):

“De ontvangst in het bestuur was lauw, en ergens hebben we daar iets niet goed gedaan. (...) Die samenwerking provincie-waterschap zag je ambtelijk verbeteren. Bestuurlijk is dat toen achtergebleven.” (R7)

4.2.3.2 Stedelijke Samenwerking Kritieke Infrastructuur Den Haag0

Het project zit nog in een beginnende fase, waardoor het proces tot nu toe soepel verloopt (R1, R2, R3). Het duurde lang voordat de samenwerking tot stand kwam. In eerste instantie was het nodig om te werken aan vertrouwen.

“Je moet eerst vertrouwen winnen” (R1)

“Het belangrijkste is vertrouwen in mekaar. Dat klinkt heel simpel, maar het is heel moeilijk. (...) En we bespreken daarom alles open. Als iets niet gaat, dan bespreken we het.” (R3)

Het was belangrijk om ook ruimte te geven om de samenwerking organisch te laten ontstaan (R2, R1). Sommige respondenten benoemden dat voldoende ruimte is geboden aan deze randvoorwaarden (R2, R3), terwijl een andere respondent aangaf dat dit meer ruimte mocht krijgen (R1). De open insteek werd positief ervaren (R1, R2, R3). Het droeg bij aan motivatie van partijen die deelnemen aan het samenwerkingsverband. Daarnaast was het begrijpen en omarmen van de diverse perspectieven een succesfactor in het proces (R1, R2).

4.2 Resultaten en analyse per governance capaciteit

“Iedereen heeft zijn eigen belang en insteek (...) Het is belangrijk dat ieders belang wordt vertegenwoordigd en opgepakt in de samenwerking. Daarvoor heb je een hoop verandering door de tijd nodig. Dus dat is heel belangrijk.” (R2)

Met andere woorden is het belangrijk om zicht te houden op de diverse belangen die ten grondslag liggen aan de deelname in de samenwerking. De gemeente organiseerde workshops rondom de samenwerking. Partijen gingen gezamenlijk aan de slag met de gemeenschappelijk opgave. Dit zorgde voor enthousiasme en afname van weerstand (R3). Partijen gingen hierdoor de waarde inzien van het nadenken over cascade effecten.

4.2.3.3 Analyse van orchestrating capacity

Er zijn rondom orchestrating een aantal patronen te herkennen die in beide cases aan de orde komen. Deze zullen in deze paragraaf worden behandeld.

1. *Aandacht voor groepsproces.* In beide cases was aandacht voor het groepsproces een relevante factor. Bij de Samenwerking Kritieke Infrastructuur hielpen workshops bij het denken vanuit het gemeenschappelijk belang. Bij de Strategische Visie besteedde men aandacht aan het groepsproces door los van de inhoud activiteiten te ondernemen en als groep iets op te bouwen. In de Samenwerking Kritieke Infrastructuur lag de nadruk op het opbouwen van vertrouwen bij de totstandkoming van de samenwerking. Dit kwam minder aan bod rondom de Strategische Visie. Mogelijk komt dit door de aard van de samenwerking. Rondom de Strategische Visie waren partijen op elkaar aangewezen rond de opgaven van waterbeheer en er was veel interactie tussen partijen. Rond de Samenwerking Kritieke Infrastructuur was er vanuit de beleidsmatige verkokering van de gemeente interactie en minder tussen alle partijen bij elkaar. De partijen waren met andere woorden nog onbekender voor elkaar. Dit kan verklaren dat het opbouwen van vertrouwen belangrijk was.
2. *Open proces.* Rondom de Strategische Visie werd het open proces gezien als succesfactor. Bij de Samenwerking Kritieke Infrastructuur was de openheid belangrijk om in te spelen op de belangen van partijen en deze te waarborgen.
3. *Betrekken van bestuur.* Bij de Strategische Visie was het betrekken van het bestuur relevant, terwijl dit bij de Samenwerking Kritieke Infrastructuur relevant was. Dit kan een tweetal redenen hebben. Ten eerste kan het aan de beginnende fase liggen van de Samenwerking Kritieke Infrastructuur. Dit kan verklaren dat er nog geen

4.2 Resultaten en analyse per governance capaciteit

barrières zijn. Ten tweede kan het te maken hebben met de grootte van de samenwerking ten opzichte van de gehele organisatie. De Strategische Visie gaat over een samenwerking rondom de strategische agenda van waterbeheer van Zeeland. De Samenwerking Kritieke Infrastructuur is een kleinere samenwerking ten opzichte van de gehele strategische agenda van de Gemeente Den Haag, waardoor het belang van het betrekken van bestuurders minder relevant kan zijn.

4.2.4 Stewarding capacity

4.2.4.1 Strategische Visie Waterbeheer Zeeland 2050

Stewarding capacity heeft betrekking op het kunnen anticiperen, beschermen en herstellen van verstoringen terwijl daarbij ook wordt gezocht naar kansen die op een positieve manier bijdragen aan lange termijn doelstellingen (Hölscher, 2019). Deze capaciteit wordt uitgewerkt aan de hand van de indicatoren ‘lerend vermogen’ en ‘versterken van zelforganisatie’.

Lerend vermogen

Het belang van leren werd zowel door provincie en waterschap gevoeld (R5, R7, R8, R9, R10). In de praktijk blijkt dit echter lastig (R7, R8, R9).

“Als we tussentijds evalueren constateer je soms dat je een doelstelling niet haalt. Dan wordt er serieus door iemand gesproken van: moeten we het doel niet gaan bijstellen?” (R7)

Er spelen een tweetal mechanismen. Ten eerste is er een blinde vlek voor waar het niet goed gaat (R7, R8). Het blijkt lastig om fouten te maken en deze toe te geven, en er wordt niet het gesprek gevoerd over wat beter zou kunnen. Ten tweede laat de cultuur binnen het waterbeheer zich kenmerken door oplossingsgerichtheid (R7). Concrete problemen worden opgepakt, maar leren als constant proces blijkt lastig.

“We zouden veel kritischer moeten zijn op het werk. (...) Dat je zegt: volgens mij werkt dit niet en vervolgens oprecht naar de ander luisteren van wat zegt ie nou? Dat je op de inhoud wel weer scherp bent. Maar ook wel weer nieuwsgierig: wat wilt die ander nou? Wat bedoelt hij nou? Dat is wel cruciaal.” (R8)

“We zijn als organisatie erg oplossingsgericht. Dus we roepen gelijk: we moeten het zo gaan doen. En de natuurlijke neiging om een fout maar niet te benoemen,

4.2 Resultaten en analyse per governance capaciteit

dat even over te slaan, die twee maken eigenlijk dat je moeilijk die lerende stap zet.” (R7)

Belangrijke aspecten rondom lerend vermogen zijn het willen begrijpen van de ander en durven te bevragen hoe momenteel gewerkt wordt. Leren in een politiek-bestuurlijke context is echter niet gemakkelijk. Men kan namelijk afgerekend worden op fouten (R6, R8). Leren is daarom niet vanzelfsprekend. Er zit een spanning in de rol van de provincie (R9, R10). Het is namelijk de toezichthouder van het waterschap, maar werkt ook samen met dezelfde organisatie aan wateropgaven. Het is daarom balanceren tussen verantwoordingsmechanismen en ruimte bieden om te leren. De provincie probeert zich niet snel streng te beroepen op verantwoordingsmechanismen en juist ruimte te bieden voor leren (R5, R9, R10). Op individueel niveau wordt ruimte gevoeld om te leren (R7, R8).

“De Provincie moet daarin ook niet gelijk top-down zeggen: dit moet anders. Maar ook gewoon in eerste instantie het gesprek aangaan” (R10).

“Ik krijg niet zo snel op mijn kop als ik een fout maak” (R8)

Rondom de Strategische Visie dacht men na over de implementatie gemonitord en geëvalueerd kon worden om lerend vermogen in te bouwen (R7). In de praktijk was dit echter niet stevig genoeg, waardoor het alleen ‘op papier’ relevant bleef (R7).

Versterken van zelforganisatie

De Strategische Visie is na de totstandkoming nauwelijks opgepakt (R6, R7, R9, R10). Er was beperkt sprake van zelforganisatie rondom de Strategische Visie. In de interviews werden twee motieven genoemd die kunnen leiden tot verandering, namelijk eigen belang en urgentie. Als het iets oplevert, kan men uit eigen belang bereid zijn te veranderen. Daarnaast kan ook urgentie vanuit bijvoorbeeld de beleidsomgeving aansturen op verandering. Beide factoren ontbraken rondom de Strategische Visie. Het belang van verandering werd niet breed gevoeld door de diverse partijen. Dit zorgde ervoor dat partijen na het opleveren van de Strategische Visie niet actief hiermee aan de slag zijn gegaan. Daarnaast was er niet voldoende urgentie van buitenaf.

“Ik denk zelf dat de prikkels om het anders te gaan doen, helaas, minder voortkomen uit belang maar meer vanuit urgentie” (R6)

“Als het je niks oplevert, ga je niet veranderen.” (R8)

4.2 Resultaten en analyse per governance capaciteit

Een barrière was dat het eindproduct niet breed gedragen werd, waardoor partijen niet bereid waren zich te committeren aan de gemeenschappelijke doelen (R6, R9, R10). Er was met andere woorden een gebrek aan draagvlak voor het eindproduct. In het proces zou daarom volgens een respondent het komen tot draagvlak centraal moeten staan:

"Ik denk dat je dat nu op een andere manier zou gaan inzetten. (...) Veel meer komen tot een gemeenschappelijk draagvlak. Ook daarin zie je dat het uiteindelijk een product was van een beperkte groep." (R6)

4.2.4.2 Stedelijke Samenwerking Kritieke Infrastructuur Den Haag

Lerend vermogen

Leren vereist kwetsbaarheid en dat is niet altijd gemakkelijk (R1, R2). De moeilijkheid van kwetsbaarheid werkte bijvoorbeeld door in de keuze van de scenario's om uit te diepen. Er is namelijk gekozen om geen scenario te kiezen waar een actor verantwoordelijk is voor de verstoring (R1).

"Een collega van mij omschreef het van de week als dat deze partijen zich kwetsbaar moeten opstellen. En dat is heel erg moeilijk, want kwetsbaarheid is echt een hele moeilijke eigenschappen om te bezitten" (R2)

"Wat ook wel heeft geholpen is dat het gekozen scenario, regenval, gewoon natuur is. Daar kan je weinig aan doen. Als iemand verantwoordelijk zou zijn voor 'de verstoring', dan had je een andere dynamiek gekregen." (R1)

Een respondent benoemde daarom het belang van een veilige omgeving om kwetsbaarheid te kunnen tonen (R2). Dit kan ontstaan door zelf kwetsbaarheid te laten zien:

"Iemand die zei letterlijk tegen mij: Ik weet helemaal niks van data. En dan zeg ik terug: dat komt goed uit, want ik weet ook helemaal niks van data, dus laten we dan samen niks weten van data." (R2)

Versterken van zelforganisatie

In de Samenwerking Kritieke Infrastructuur ligt het initiatief bij twee afdelingen van de gemeente Den Haag (R1, R2). De formalisering van de samenwerking zorgde ervoor dat het eigenaarschap bij de gemeente bleef liggen:

"Hoe meer wij (red. Gemeente Den Haag) vastleggen, hoe meer men denkt: de gemeente regelt het wel. Terwijl als je het meer creëert vanuit vertrouwen en

4.2 Resultaten en analyse per governance capaciteit

gezamenlijk belang, dan hoop je dat de actoren zelf geactiveerd worden en het meer een gezamenlijk iets maken.” (R1)

De samenwerkingsovereenkomst laat ook zien dat partijen zich committeren aan gemeenschappelijke doelstellingen (R2, R3). Het is daarnaast belangrijk om partijen ruimte te geven in de invulling hiervan:

“Het is een mechanisme van enerzijds meenemen en anderzijds ook ruimte geven in hoe zij dat invullen.”(R3)

4.2.4.3 Analyse van stewarding capacity

Er zijn rondom stewarding capacity een aantal zaken uit te lichten. Deze zullen in deze paragraaf worden behandeld.

1. *Lerende cultuur als randvoorwaarde.* Leren in een politiek-bestuurlijke omgeving is niet makkelijk, maar werd als randvoorwaarde genoemd in het veranderproces. Cultuur speelt hierbij een belangrijke rol. In de Samenwerking Kritieke Infrastructuur werd ruimte voor kwetsbaarheid benoemd als voorwaarde voor leren. Rondom de Strategische Visie werd het ontbreken aan lerend vermogen ook aangeduid als een cultuurkwestie. De oplossingsgericht cultuur staat een continu leerproces in de weg.
2. *Ontbreken van formele monitoring en evaluatie.* De implementatie van de Strategische Visie is niet gemonitord en/of geëvalueerd. In de Strategische Visie is de wijze waarop dit zou moeten wel beschreven (Waterschap Scheldestromen, 2018), maar nooit in praktijk gebracht. Dit verkleinde de prikkel om de Strategische Visie op te pakken. Rondom de Samenwerking Kritieke Infrastructuur kwam dit ook minder aan de orde.
3. *Spanningen rondom zelforganisatie.* Zelforganisatie vormde rondom de Strategische Visie een barrière. Het eindproduct werd gedragen door een beperkt aantal partijen. Er was onvoldoende urgentie en belang om te veranderen. Rondom de Samenwerking Kritieke Infrastructuur wordt ervaren dat het initiatief van de samenwerking bij één partij ligt, namelijk de Gemeente Den Haag. Er zit een spanning tussen enerzijds behoefte aan het vastleggen van de overeenkomst, en anderzijds ruimte bieden voor zelforganisatie van partijen.

4.3 Interacties tussen governance capaciteiten binnen de twee cases

Hölscher (2019) geeft aan dat er interactie bestaat tussen de diverse governance capaciteiten. Het is daarom belangrijk om hierbij stil te staan. Deze paragraaf staat stil bij de interacties binnen de onderzochte cases.

Het belang van een urgentiegevoel om te veranderen kwam in diverse interviews naar voren. Dit hangt enerzijds samen met unlocking capacity. Urgentie speelt namelijk een belangrijke rol bij de motivatie om bestaande structuren af te breken. Daarnaast speelt urgentie ook een rol bij de opkomst van de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak, ofwel transformative capacity. Urgentie om rekening te houden met lange termijn onzekerheden is een motivator om een veranderproces naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak op te starten. Daarnaast speelt het een rol rondom de verankering van de nieuwe werkwijze, omdat uit de analyse blijkt dat het lastig is om urgentie vast te houden naarmate verandering concreter wordt. Dit zou namelijk ook betekenen dat bestaande praktijken moeten worden afgebroken. Dit zorgt voor moeilijkheden. Het blijkt rondom de verankering een barrière om urgentie te behouden om een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak te realiseren. Ten tweede kwam het belang van draagvlak voor de verandering naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak naar voren in verschillende interviews. Draagvlak is belangrijk rondom unlocking capacity. Het blijkt namelijk relevant om partijen met meer weerstand tegen de verandering te betrekken in het proces om hen mee te krijgen in de verandering. Daarnaast werkt draagvlak door in transformative capacity. Het speelt enerzijds een rol bij het verkrijgen van middelen om een veranderproces op te kunnen zetten. Anderzijds speelt het ook een rol rondom de verankering. Draagvlak rondom het eindproduct is namelijk van invloed op de mate waarin men bereid is om met het eindproduct aan de slag te gaan. Een barrière daarin kan zijn dat het eindproduct maar door een beperkte groep gedragen wordt. Orchestrating capacity biedt aanknopingspunten om te komen tot draagvlak. Door in het proces diverse partijen met een open blik te benaderen en ook de context waar de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak moet landen te betrekken, kan een rol spelen in het komen tot draagvlak. Een derde thema dat aan bod komt bij verschillende capaciteiten is zelforganisatie. Zelforganisatie valt onder stewarding capacity maar werkt door in de overige capaciteiten. Ten eerste speelt zelforganisatie een rol bij de verankering van het nieuwe idee (transformative capacity), omdat de bereidheid en motivatie om met een eindproduct aan de slag te gaan een cruciale factor blijkt rondom de verankering. Ten tweede speelt het een rol bij unlocking capacity. Het betrekken van een diverse groep van

4.4 Terugkoppeling naar mobiliteitsbeleid

partijen met meer weerstand is belangrijk om te komen tot zelforganisatie onder relevante partijen. Dit hangt ook sterk samen met orchestrating capacity, omdat het inrichten van een open proces waarin men diverse partijen met een open perspectief benadert kan bijdragen aan zelforganisatie van deze partijen. Een vierde thema komt naar voren in het belang van een lange termijn perspectief op verandering. Enerzijds draagt dit bij aan transformative capacity, omdat een lange termijn perspectief bijdraagt aan het meekrijgen van actoren rondom een nieuwigheid. Een lange termijn perspectief biedt namelijk perspectief op waarom er verandering nodig is en kan actoren meekrijgen in de verandering. Daarnaast werd als mechanisme rondom unlocking capacity genoemd dat weerstand ook voortkomt uit het gevoelsmatig lastig zijn van verandering. Een lange termijn perspectief op verandering kan ook helpen bij het verminderen van deze weerstand. Tot slot is er de verankering van een nieuwigheden, wat een indicator is van transformative capacity. Uit de analyse blijkt dat dit niet los te zien is van unlocking capacity. De verankering hangt sterk samen met de lastigheid rondom het afbreken van bestaande praktijken. De verankering kan met andere woorden vastlopen op het ontbreken van unlocking capacity.

4.4 Terugkoppeling naar mobiliteitsbeleid

Dit onderzoek analyseert in twee cases buiten het mobiliteitsdomein het proces naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Het doel is om leerpunten te verzamelen voor mobiliteitsbeleid. Hoofdstuk 2.2.3 laat zien dat het volwassenheidsniveau van de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak binnen mobiliteitsbeleid laag is. Binnen mobiliteitsbeleid zijn echter ook aanknopingspunten te vinden voor de verandering. In de Mobiliteitsschets 2040 van het Ministerie van IenW (2019) benoemt men bijvoorbeeld het volgende: *"Omdat het onzeker is hoe ontwikkelingen precies zullen uitpakken, is het van belang om stap voor stap te werk te gaan en open te staan voor de kansen die nieuwe ontwikkelingen bieden"*. Er is kortom een bewustzijn over de aanwezigheid van onzekerheden die momenteel niet volledig te begrijpen zijn. Dit bewustzijn biedt aanknopingspunten voor een verdere uitwerking van een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak.

In dit onderzoek is het belangrijk om punten uit de twee cases te koppelen aan mobiliteitsbeleid. Dit krijgt vorm middels twee sessies met beleidsambtenaren van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat die zich bezighouden met lange termijn mobiliteitsbeleid (zie 3.2.3). Een algemene observatie uit beide sessies is dat er veel herkenning was van de resultaten uit de twee onderzochte cases. Dit zal worden toegelicht.

Allereerst werd door diverse betrokkenen herkend dat er binnen het Ministerie van IenW een

4.4 Terugkoppeling naar mobiliteitsbeleid

behoefte is aan concreetheid en de focus ligt op de korte termijn. De politiek-bestuurlijke context speelt daarbij een rol, waarbij bewindspersonen concrete resultaten willen bereiken binnen hun termijn. Ten tweede werden moeilijkheden rondom de verankering van nieuwe werkwijzen herkend, waarbij het risico is dat de oplevering van het eindproduct ook het einde van de verandering is. Meerdere respondenten wisten voorbeelden te noemen van projecten binnen het mobiliteitsdomein waarbij de totstandkoming van een strategie het eindpunt vormde van een verandering. Er werd daarom aangestipt dat het belangrijk is om een stevige verankering te hebben van een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Ten derde werd de lastigheid van zaken niet meer doen (unlocking capacity) herkend. De opkomst van nieuwigheden (transformative capacity) is niet makkelijk, maar vormt vaak minder een barrière dan het afbreken van bestaande structuren. Daarnaast werd het belang van zelforganisatie en het ruimte geven aan partijen om zelf invulling te geven herkend. Dit komt voort uit de verdeelde verantwoordelijkheden binnen het mobiliteitsdomein (Ministerie van IenW, 2018). Er is niet één sturende actor, waardoor het meenemen van verschillende partijen belangrijk is de verandering naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Draagvlak werd door alle aanwezigen gezien als een cruciaal onderdeel. Het belang van het betrekken van een brede groep actoren is daarom belangrijk om zo te komen tot een 'gezamenlijke kennisbasis'. Tot slot werd benoemd dat het creëren / benadrukken van urgentie om op lange termijn onzekerheden in te spelen nog weinig expliciet aandacht krijgt binnen het ministerie, maar wel aandacht zou verdienen om het belang van verandering meer in te laten dalen. De sessies met beleidsambtenaren binnen het ministerie van IenW laten samenvattend zien dat het mogelijk is om een vertaling te maken van de resultaten uit beide cases naar het mobiliteitsdomein, en geven daarbij focuspunten voor de aanbevelingen van dit onderzoek. Deze worden in hoofdstuk 5.3 gepresenteerd.

5

Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk zal aan de hand van de empirische resultaten en literatuur een antwoord worden gevormd op de hoofdvraag. Vervolgens wordt een theoretische en methodologische discussie gepresenteerd. Tot slot worden praktische aanbevelingen gepresenteerd voor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

5.1 Conclusie

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de vraag: ‘Wat is de invloed van governance capaciteiten op het proces naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak in contexten waar men reeds ontwikkelt naar deze aanpak en wat kan hiervan geleerd worden voor mobiliteitsbeleid?’. Hiervoor is kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar cases uit waterbeheer (Strategische Visie Waterbeheer 2050) en kritieke infrastructuur (Stedelijke Samenwerking Kritieke Infrastructuur Den Haag) waar men al ontwikkelt naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Een onzekerheidsomarmende is een aanpak die voldoet aan de kenmerken (1) verkennend modelleren om onzekerheden in kaart te brengen, (2) gezamenlijke betekenisgeving en (3) adaptiviteit (Kwakkel & Haasnoot, 2015). De leerpunten die gepresenteerd worden zijn vanuit de onderzochte cases vertaald naar mobiliteitsbeleid.

Een governance aanpak is nodig om een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak te realiseren. Binnen deze aanpak zijn governance capaciteiten nodig om te kunnen komen tot effectieve verandering (Koop, 2019). In dit onderzoek is een viertal governance capaciteiten meegenomen (Hölscher, 2019):

1. **Stewarding capacity** heeft betrekking op het kunnen anticiperen, beschermen en herstellen van verstoringen terwijl ook constant wordt gezocht naar kansen die op een positieve manier bijdragen aan lange termijn doelstellingen.

2. **Transformative capacity** is de mogelijkheid voor actoren om nieuwigheden te ontwikkelen en in te bedden in structuren, praktijken en discoursen.
3. **Unlocking capacity** is de mogelijkheid van actoren om niet-duurzame praktijken en padafhankelijkheden te herkennen en te ontmantelen.
4. **Orchestrating capacity** is de mogelijkheid om multi-actor processen te coördineren en synergie te stimuleren, terwijl tegelijkertijd conflict tussen schaalniveaus, sectoren en tijd wordt geminimaliseerd.

Actoren kunnen acties ondernemen die bijdragen aan bovengenoemde governance capaciteiten. Deze capaciteiten komen voort uit een interactie tussen actoren en structurele condities (Hölscher, 2019). Het ontbreken van governance capaciteiten kan een barrière vormen in het veranderproces naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. De conclusies worden toegelicht aan de hand van drie categorieën. Deze zijn gebaseerd op resultaten uit de twee onderzochte cases en vervolgens in sessies geverifieerd op toepasselijkheid binnen het mobiliteitsdomein.

5.1.1 Urgentie om te veranderen

Uit dit onderzoek blijkt dat het vasthouden van urgentie in het veranderproces naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak lastig is. Het is echter blijkt echter wel een drijfveer voor agency's om structurele condities te veranderen. Het is daarom tegelijkertijd een cruciaal aspect om daadwerkelijk verandering te realiseren. In de onderzochte casussen is er voldoende urgentie om een veranderproces te starten. Het wordt echter lastiger wanneer deze nieuwe werkwijze moet leiden tot het afbreken van bestaande beleidsprocessen. Met andere woorden, rondom transformative capacity speelt urgentiegevoel een positieve rol bij de opkomst van de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak, maar vormt daarentegen een barrière bij de verankering in de bestaande praktijken van deze aanpak. Uit de onderzochte cases en terugkoppeling met mobiliteitsbeleid blijkt dat in beleidsprocessen de focus op de korte termijn ligt, waardoor het omarmen van lange termijn onzekerheden in beleidsprocessen minder prioriteit krijgt. Er spelen daarbij twee mechanismen een rol. Ten eerste zijn concrete gebeurtenissen zichtbaarder dan lange termijn onzekerheden. Dit vormt, mede gedreven door een politiek-bestuurlijke context, een prikkel om in beleidsaanpakken op de korte termijn te focussen. Ten tweede neemt urgentie om te veranderen af naarmate verandering concreter wordt en het zou betekenen dat bestaande praktijken moeten worden afgebroken. Met andere woorden vormt het gebrek aan urgentiegevoel een barrière rondom

unlocking capacity. Dit draagt bij aan beperkte zelforganisatie van betrokken partijen en werkt het daarmee door in stewarding capacity. Zelforganisatie betekent in dit onderzoek dat actoren waar de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak moet landen intrinsiek bereid zijn om met deze beleidsaanpak aan de slag te gaan.

5.1.2 Ontwikkeling van de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak

Dit onderzoek laat zien dat draagvlak, zowel in de onderzochte cases als het mobiliteitsdomein, cruciaal is in het veranderproces. Een gebrek aan draagvlak brengt het risico mee dat de totstandkoming van de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak het einde vormt van het veranderproces, zoals bij de Strategische Visie is gebeurd. Draagvlak verdient daarom aandacht bij de ontwikkeling van deze nieuwe beleidsaanpak. In de ontwikkelingsfase is het belangrijk om zelforganisatie (onderdeel van stewarding capacity) van betrokken partijen te bewerkstelligen. Dit vergroot de bereidheid van agency's om structurele condities te veranderen ten gunste van de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Een manier om dit te bereiken is door partijen waar de nieuwe beleidsaanpak moet landen te betrekken in de vormgeving ervan. Het is vooral belangrijk om partijen met meer weerstand tegen een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak te betrekken. Dit blijkt een succesfactor in de Samenwerking Kritieke Infrastructuur. Het betrekken van deze partijen komt ten goede aan unlocking capacity. Het kan echter ook leiden tot meer schuring bij de totstandkoming van de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Uit dit onderzoek blijkt echter dat een gebrek aan draagvlak anders rondom de verankering van de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak een barrière gaat vormen. Het in een vroeg stadium betrekken van deze weerstand is daarom bevorderlijk voor het veranderproces. Ook is het relevant om in de grootte van de verandering rekening te houden met de verandering die de partijen aankunnen. Het risico bij een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak met een te groot veranderperspectief is dat er gebrekkige zelforganisatie is rondom deze aanpak. Het is ook een manier om gevestigde belangen mee te krijgen in de verandering, waarmee het bijdraagt aan unlocking capacity. Een vervolgvraag is welke kenmerken het veranderproces moet hebben. Hier speelt orchestrating capacity een belangrijke rol. Het is belangrijk dat het proces een open karakter heeft waarbij diverse perspectieven op een open wijze worden betrokken in de vormgeving van de nieuwe beleidsaanpak. Daarnaast is het belangrijk om in het proces ruimte te bieden voor leren en kwetsbaarheid (stewarding capacity). Verandering vraagt namelijk ook om het toegeven dat de huidige aanpak niet optimaal is. Een randvoorwaarde daarbij is vertrouwen tussen de betrokken partijen.

5.1.3 Verankering van de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak

De verankering van de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak in bestaande structuren is een uitdaging. Draagvlak voor de tot stand gekomen beleidsaanpak is rondom de verankering een belangrijke randvoorwaarde. Bij de verankering vindt een confrontatie plaats tussen *unlocking capacity* en *transformative capacity* omdat de nieuwe werkwijze in deze fase moet samensmelten met bestaande structuren. Een moeilijkheid is de vertaling van een strategie, ofwel een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak 'op papier', naar operationeel niveau. Het risico bestaat dat de strategie het eindpunt vormt van de verandering. Een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak kan als abstract worden ervaren. Een vertaling naar concrete waarde 'in het nu' is daarom belangrijk. Uit de onderzochte cases blijkt dat het rondom de verankering ontbreekt aan *unlocking capacity*. Er wordt met andere woorden geen werkwijze afgebroken waarvoor de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak in de plaats komt. Dit is ook een risico voor het veranderproces in mobiliteitsbeleid. Het risico bestaat dat men terugvalt op de bestaande beleidsaanpakken en dat de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak weinig prioriteit krijgt. Het is in deze fase kortom lastig voor *agency's* om structurele condities zo te veranderen dat de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

De verankering kent een spanning tussen stevigheid (*transformative capacity*) en ruimte voor zelforganisatie (*stewarding capacity*). Beide zijn echter relevant in deze fase. Een stevige verankering is belangrijk om de eerdergenoemde neiging om terug te vallen op bestaande praktijken te ondervangen. Een bepaalde mate van stevigheid en formalisering is daarom belangrijk. Enerzijds kan hierbij gedacht worden aan monitoring evaluatie en formele positionering in beleidsprocessen. Anderzijds is het belangrijk dat actoren ruimte hebben om zelf invulling te geven aan de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Dit is belangrijk om zelforganisatie te bewerkstelligen en motivatie te behouden voor partijen om de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak te implementeren. In de verankering is het kortom balanceren tussen enerzijds stevigheid in verankering en anderzijds ook ruimte laten voor vrije invulling van actoren om zelf invulling te geven aan de verandering naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak.

5.2 Discussie

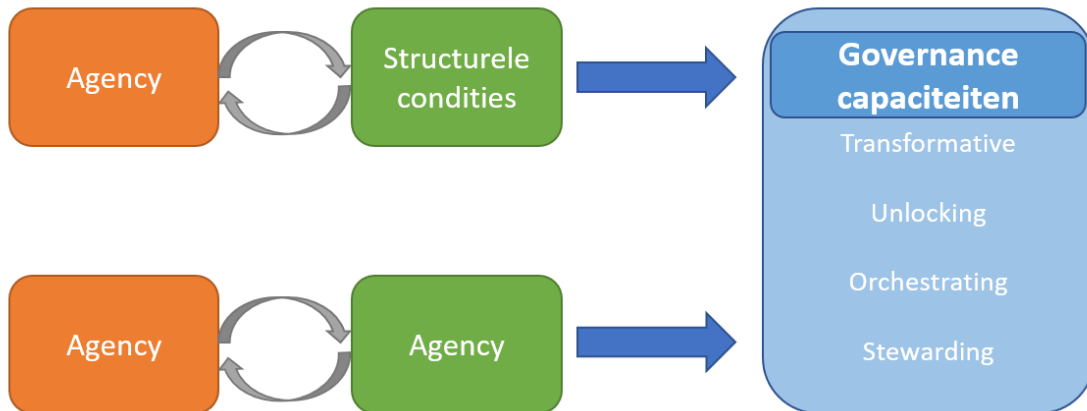
5.2.1 Theoretische discussie

5.2.1.1 Governance capaciteiten

De onderzoeker vond de theorie van governance capaciteiten van Hölscher (2019) een goed geordend, maar soms lastig te hanteren analysekader. Dit onderzoek levert een bijdrage aan de robuustheid van deze theorie en laat zien dat het framework ook in het kader van het veranderproces naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak goed toepasbaar is. De onderzoeker ervoer een tweetal moeilijkheden bij de toepassing. Ten eerste bleken acties ten behoeve van orchestrating capacity in de empirie lastig te onderscheiden. Sommige acties in de empirie droegen namelijk bij aan de diverse indicatoren, waardoor het analyseren aan de hand van losse indicatoren lastig bleek. Ten tweede was het in de empirie regelmatig lastig om capaciteiten van elkaar te onderscheiden. Hölscher (2019) benoemt zelf ook dat de governance capaciteiten sterk met elkaar verweven zijn. Met deze moeilijkheid is omgegaan door de samenhang te omarmen. Na de analyses van afzonderlijke governance capaciteiten is ingegaan op de samenhang tussen deze capaciteiten, om vervolgens in hoofdstuk 5 te komen met een overkoepelende conclusie.

Tot slot komen governance capaciteiten volgens Hölscher (2019) voort uit de interactie tussen agency en structurele condities. In de empirie bleek echter dat dit niet altijd een interactie bleek met structurele condities, maar dat ook interactie tussen actoren kan leiden tot governance capaciteiten. Een eerste voorbeeld uit de empirie is dat het opbouwen van vertrouwen tussen partijen als randvoorwaarde naar voren komt rondom orchestrating capacity. Een tweede voorbeeld is het belang van kwetsbaarheid en lerend vermogen met betrekking tot stewarding capacity. Beide voorbeelden komen niet noodzakelijkerwijs voortkomen uit interacties tussen structurele condities en actoren. Daarom kan wellicht gesteld worden dat governance capaciteiten ook voort kunnen komen uit een ander mechanisme, namelijk uit interactie tussen actoren. Dit sluit aan bij visie van Engle & Lemos (2010) op governance capaciteiten. Zij leggen bij de totstandkoming van governance capaciteiten de nadruk op de rol van ideeën en perspectieven en de interactie tussen deze perspectieven. Een suggestie is daarom om bij de totstandkoming van governance capaciteiten volgens Hölscher (2019) de interactie tussen agency's als mechanisme toe te voegen wat leidt tot governance capaciteiten (zie figuur 5.1).

Figuur 5.1: Totstandkoming van governance capaciteiten met toevoeging van 'agency-agency'



5.2.1.2 Onzekerheidsomarmende beleidsaanpak

De onderzoeker ziet de rationele waarde van een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Hij ziet echter ook een moeilijkheid in de vereniging van deze beleidsaanpak met de politieke realiteit. Burgers en bedrijven vragen namelijk om een begrijpelijke overheid die de complexiteit van beleidsmaatregelen beperkt (Ministerie van Financiën, 2020). Een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak brengt meer complexiteit in beleidsprocessen en het is daarom de vraag in hoeverre dit aansluit bij de begrijpelijkheid van overheidsbeleid. Daarnaast is het te snappen dat overheidsbeleid zich met name richt op concrete problemen die zich nu voordoen. Dit zijn namelijk de problemen waar de samenleving nu mee te maken heeft. Het is vanuit deze logica kortom te begrijpen dat het rekening houden met diepe onzekerheden in beleidsprocessen minder prioriteit krijgt. Deze kanttekeningen zijn volgens de onderzoeker belangrijk om mee te weggen in het bepalen van de wenselijkheid van de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak.

5.2.2 Methodologische discussie

De onderzoeker heeft stilgestaan bij het onderzoeksproces en is gekomen tot vier reflecties. Ten eerste zou de onderzoeker terugkijkend een kleiner aantal capaciteiten onderzoeken. Er was bewust gekozen om alle capaciteiten te onderzoeken. Het bleek echter ambitieus om alle vier de capaciteiten te onderzoeken, gegeven de onderzoeksintensiviteit in combinatie met een gelimiteerd aantal woorden. Daarnaast bleek het tijdens de interviews soms lastig om alle vragen te behandelen binnen een acceptabele tijd voor de respondenten. Hierdoor

is tijdens het onderzoeksproces ervoor gekozen om soms algemenere vragen te stellen en door te vragen indien zaken niet aan bod kwamen. Dit ging echter soms ten koste van focus van de interviews. Daarnaast leidde dit tot een botsing met de operationalisering, omdat niet alle vragen die zijn opgesteld per indicator gesteld konden worden. Dit is een beperking van de onderzoeksmethode. Er is hiermee omgegaan door bredere vragen te stellen en specifiek door te vragen op indicatoren en governance capaciteiten die minder aan bod kwamen. Dit is zo transparant mogelijk verwerkt door in bijlage A de interviewguide toe te voegen. Een tweede reflectie heeft betrekking op het theoretische raamwerk. In de theoretische discussie (5.2.1) is de suggestie gedaan om de theorie van Hölscher (2019) te verrijken met de interactie tussen agency. Terugkijkend ziet de onderzoeker namelijk dat de observaties in de empirie niet altijd aansluiten bij de interactie tussen structurele condities en agency en daardoor niet altijd pasten binnen het gehanteerde theoretisch raamwerk. De onderzoeker zou daarom terugkijkend zowel de mechanismen ‘structurele conditie-agency’ (Hölscher, 2019) als ‘agency-agency’ toevoegen in het theoretisch raamwerk. Het toevoegen van laatstgenoemde mechanisme sluit aan bij Engle & Lemos (2010). Zij leggen de nadruk op samenwerking en interactie tussen actoren in de totstandkoming van governance capaciteiten. Ten derde zou de onderzoeker voorafgaand aan de analyse acties definiëren per capaciteit, om gericht acties te onderzoeken die bijdragen aan een specifieke capaciteit. De meerwaarde van dit onderzoek zat daarentegen ook in het open perspectief in de dataverzameling, maar daarin zat soms een spanningsveld met gerichtheid. Een vierde reflectie heeft betrekking op de caseselectie. Dit onderzoek heeft geen cases meegenomen waar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak is gerealiseerd, waardoor in de interviews ook sterk de worsteling naar voren kwam in het veranderproces. Qua caseselectie zat er een barrière in het vinden van ver ontwikkelde onzekerheidsomarmende beleidsaanpakken in Nederland, terwijl internationaal onderzoeken qua informatiebeschikbaarheid lastig bleek. Het is met andere woorden niet gelukt om zoals gewenst te voldoen aan het opgestelde selectie criterium ‘volwassenheid van de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak’. Dit is een beperking van dit onderzoek.

5.2.3 Vervolgonderzoek

Dit onderzoek doet een suggestie tot toevoeging van ‘agency en agency’ als mechanismen dat leidt tot governance capaciteiten. Vervolgonderzoek waarin deze suggestie verder wordt verdiept en wordt toegepast kan relevant zijn om verder inzicht te krijgen in welke mate deze toevoeging een verrijking is. Ten tweede is het relevant om specifieke capaciteiten te verdiepen voor mobiliteitsbeleid. Dit onderzoek biedt een breed overzicht van de werking

van de capaciteiten, maar om in te spelen op de eerdergenoemde tekortkoming rondom onderzoeksintensiviteit kan het relevant zijn om specifieke capaciteiten verder te verdiepen. Ten derde richt dit onderzoek op contexten waar nog geen volledige onzekerheidsomarmende beleidsaanpak is gerealiseerd. Vervolgonderzoek naar internationale voorbeelden / koplopers van het veranderproces naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak kan daarom relevant zijn.

Een lastigheid rondom de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak is dat er nog weinig praktijkkennis bestaat over de aanpak. Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid kan in deze kennisvorming een belangrijke rol spelen rondom mobiliteitsbeleid. Het is daarom relevant om als KiM binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat te inventariseren welke kennisvragen er zijn rondom deze aanpak, om vervolgens vervolgonderzoek te doen naar deze kennisvragen. Dit zorgt voor een goede aansluiting van kennisontwikkeling bij vragen die leven in de beleidspraktijk rondom de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak.

5.3 Aanbevelingen

Een belangrijk onderdeel van bestuurskundig onderzoek is het doen van aanbevelingen voor de praktijk en vervolgonderzoek. Dit aanbevelingen zijn gebaseerd op enerzijds de resultaten uit dit onderzoek, en zijn door middel van sessies met beleidsambtenaren van het Ministerie Infrastructuur en Waterstaat toegespitst op het mobiliteitsdomein.

1. Bepaal de urgentie om te veranderen samen met actoren waar de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak moet landen. Urgentie is cruciaal om verandering te realiseren. Uit de twee sessies met beleidsambtenaren binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat blijkt dat het belang van urgentie werd herkend, maar dat het neerzetten van urgentie nog weinig expliciet aandacht krijgt. Een eerste aanbeveling is daarom om in gezamenlijkheid met actoren waar verandering moet landen deze urgentie neer te zetten. Urgentie is namelijk lastig op te leggen en het is belangrijk dat actoren zelf deze urgentie voelen. Door actoren te betrekken en het gesprek te voeren over deze urgentie kan het draagvlak voor een veranderproces toenemen.

2. Richt een open en onzekerheidsomarmend veranderproces in om zelforganisatie en draagvlak te creëren. Uit dit onderzoek blijkt dat draagvlak en zelforganisatie belangrijk zijn om een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak te realiseren. Een aanbeveling is daarom een open insteek te hebben van het veranderproces. Met een open

insteek wordt bedoeld op een proces waarbij (1) de context wordt betrokken waar verandering moet landen én (2) deze perspectieven ook echt worden betrokken in de vormgeving van het de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak. Het is een uitdaging om tot zelforganisatie te komen van diverse partijen omdat zelforganisatie lastig is af te dwingen. Het is daarom belangrijk om open te staan voor signalen van betrokken actoren, en ook nadrukkelijk het gesprek te voeren of zij zich kunnen vinden in proces. Daarom kan een ‘onzekerheidsomarmend veranderproces’ uitkomst bieden, waarbij men tijdens het proces oog houdt in hoeverre partijen zich betrokken voelen in het proces. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat met partijen wordt gereflecteerd op het proces en op wat zij nodig hebben om de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak in praktijk te brengen. Indien men hieruit opmaakt dat partijen zich minder betrokken voelen, is het belangrijk om naar deze signalen te luisteren en indien nodig zaken in het proces aan te passen.

3. Zorg dat de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak bestaande niet-duurzame praktijken vervangt. Een barrière in het veranderproces blijkt te zijn dat de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak niet samengaat met het vervangen van een bestaande aanpak. Een aanbeveling is daarom om in het veranderproces ook bestaande niet-duurzame praktijken te vervangen. Dit vereist allereerst een analyse van hoe de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak verankerd moet worden en waar dit mogelijk botst met huidige praktijken. Vervolgens kan bepaald worden wat nodig is om deze structuren af te breken. In deze stap kunnen actoren op een open wijze worden betrokken, om zo ook de kennis over huidige praktijken optimaal te benutten. Dit is enerzijds een ingewikkelde stap, maar anderzijds ook cruciaal om een fundamentele verandering te realiseren naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak.

4. Veranker de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak stevig, maar bied ook ruimte voor actoren om zelf invulling te geven aan de eigen bijdrage. Een laatste aanbeveling is om de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak stevig te verankeren, maar daarbij ook ruimte te laten voor actoren om zelf invulling te geven aan de eigen bijdrage. Hier kan ook een spanningsveld zitten. Enerzijds is het belangrijk dat er een stevige prikkel is om de implementatie van de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak te realiseren. Denk hierbij aan een stevige formele positionering in beleidsprocessen en het inbouwen van monitoring en evaluatie gedurende het implementatieproces. Daarentegen blijkt het ten behoeve van zelforganisatie ook belangrijk om ruimte te bieden aan partijen

5.3 Aanbevelingen

om zelf invulling te geven aan de wijze waarop men kan bijdragen. Het is daarom belangrijk dat in de verankering een balans wordt tussen deze aspecten.

references

Bibliografie

- Adger, W. N. & Jordan, A. (2009). *Governing sustainability*. Cambridge University Press.
- Alpkokin, P. (2012). Historical and critical review of spatial and transport planning in the Netherlands. *Land use policy*, 29(3), 536–547.
- Babbie, E. & Mouton, J. (2001). The practice of social science research. *Belmont, CA: Wadsworth*.
- Boyce, D. E. & Williams, H. C. (2015). *Forecasting urban travel: Past, present and future*. Edward Elgar Publishing.
- Dang, T. K. P., Visseren-Hamakers, I. J. & Arts, B. J. (2016). A framework for assessing governance capacity: An illustration from Vietnam’s forestry reforms. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34, 1154–1174.
- De Jong, G., Daly, A., Pieters, M., Miller, S., Plasmeijer, R. & Hofman, F. (2007). Uncertainty in traffic forecasts: literature review and new results for The Netherlands. *Transportation*, 34(4), 375–395.
- DeLonge, M. S., Miles, A. & Carlisle, L. (2016). Investing in the transition to sustainable agriculture. *Environmental Science & Policy*, 55, 266–273.
- Emerson, K. & Nabatchi, T. (2015). Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. *Public Performance Management Review*, 38, 717–747. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1031016>
- Enserink, B., Kwakkel, J. H. & Veenman, S. (2013). Coping with uncertainty in climate policy making:(Mis) understanding scenario studies. *Futures*, 53, 1–12.
- Gemeente Den Haag. (2022). Managementsamenvatting projectplan Stedelijke Samenwerking Kritieke Infrastructuur.
- Glaas, E., Hjerpe, M., Storbjörk, S., Neset, T.-S., Bohman, A., Muthumanickam, P. & Johansson, J. (2019). Developing transformative capacity through systematic assessments and visualization of urban climate transitions. *Ambio*, 48(5), 515–528.
- Hajer, M., Van Tatenhove, J. & Laurent, C. (2004). Nieuwe vormen van governance, een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid. *RIVM rapport 500013004, Duurzaamheidsverkenning*.

BIBLIOGRAFIE

- Hölscher, K. (2019). Transforming urban climate governance: Capacities for transformative climate governance.
- Hölscher, K., Frantzeskaki, N., McPhearson, T. & Loorbach, D. (2019). Capacities for urban transformations governance and the case of New York City. *Cities*, 94, 186–199.
- International Transport Forum (ITF). (2021). Travel Transitions: How Transport Planners and Policy Makers Can Respond to Shifting Mobility Trends.
- Jennings, G. R. (2005). Business, social science methods used in.
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid. (2022). Doelen stellen en maatregelen afwegen met 'Decide & Provide'.
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM). (2017). Adaptief programmeren in het fysiek-ruimtelijk beleid: hoe om te gaan met onzekerheid?
- Kolko, J. (2012). *Wicked problems: Problems worth solving*. Ac4d Austin Center for Design.
- Kwakkel, J. (2017). Managing deep uncertainty: Exploratory modeling, adaptive plans and joint sense making.
- Kwakkel, J. H. & Haasnoot, M. (2019). Supporting DMDU: A taxonomy of approaches and tools. *Decision making under deep uncertainty* (pp. 355–374). Springer, Cham.
- Lempert, R. J. (2019). Robust decision making (RDM). *Decision making under deep uncertainty* (pp. 23–51). Springer, Cham.
- Lempert, R. J., Popper, S. W. & Bankes, S. C. (2010). Robust decision making: coping with uncertainty. *The Futurist*, 44(1), 47.
- Lyons, G. & Marsden, G. (2021). Opening out and closing down: the treatment of uncertainty in transport planning's forecasting paradigm. *Transportation*, 48(2), 595–616.
- Makridakis, S. G., Hogarth, R. M. & Gaba, A. (2009). *Dance with chance: Making luck work for you*. Simon; Schuster.
- Marchau, V. A., Walker, W. E. & Van Wee, G. (2010). Dynamic adaptive transport policies for handling deep uncertainty. *Technological forecasting and social change*, 77(6), 940–950.
- Marsden, G. & McDonald, N. C. (2019). Institutional issues in planning for more uncertain futures. *Transportation*, 46(4), 1075–1092.
- Mayntz, R. (1999). Nieuwe uitdagingen voor de governance theory. *Beleid en maatschappij*, 26(1), 2–12.
- Mens, M. J., Kwakkel, J. H., De Jong, A., Thissen, W. A. & Van der Sluijs, J. P. (2012). Begrippen rondom onzekerheid. *Kvk rapport 049-2012*.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). (2019). Schets Mobiliteit naar 2040: veilig, robuust, duurzaam.

BIBLIOGRAFIE

- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). (2018). Oefenen met de toekomst: ongemakkelijk én inspirerend.
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). (2019). Position Paper - Rondetafelbijeenkomst Tweede Kamer - 13 november 2019.
- Scott, W. R. (2004). Institutional theory in Encyclopedia of Social Theory by George Ritzer, ed. Pp: 408-414.
- Scott, W. R. e.a. (2005). Institutional theory: Contributing to a theoretical research program. *Great minds in management: The process of theory development*, 37(2), 460–484.
- Shortridge, J., Aven, T. & Guikema, S. (2017). Risk assessment under deep uncertainty: A methodological comparison. *Reliability Engineering & System Safety*, 159, 12–23.
- Taleb, N. N. & Blyth, M. (2011). The black swan of Cairo: How suppressing volatility makes the world less predictable and more dangerous. *Foreign Affairs*, 33–39.
- Termeer, C. J., Dewulf, A. & Biesbroek, G. R. (2017). Transformational change: governance interventions for climate change adaptation from a continuous change perspective. *Journal of Environmental Planning and Management*, 60(4), 558–576.
- van Dorsser, C., Taneja, P., Walker, W. & Marchau, V. (2020). An integrated framework for anticipating the future and dealing with uncertainty in policymaking. *Futures*, 124, 102594.
- van Thiel, S. (2015). Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding.
- Veenma, K. (2021). Ruimte voor onzekerheid: interactie tussen actoren in de dynamiek van infrastructuurplanning.
- Walker, W. E., Harremoës, P., Rotmans, J., Van Der Sluijs, J. P., Van Asselt, M. B., Janssen, P. & Kraymer von Krauss, M. P. (2003). Defining uncertainty: a conceptual basis for uncertainty management in model-based decision support. *Integrated assessment*, 4(1), 5–17.
- Walker, W. E., Marchau, V. A. & Swanson, D. (2010). Addressing deep uncertainty using adaptive policies: Introduction to section 2. *Technological forecasting and social change*, 77(6), 917–923.
- Walker, W., Lempert, R. & Kwakkel, J. (2013). Deep uncertainty. In S. Gass & M. Fu (Red.), *Encyclopedia of Operations Research and Management Science* (pp. 395–402). Springer.
- Waterschap Scheldestromen, 2. (2018). Strategische Visie Waterbeheer 2050.
- Wolfram, M. (2016). Conceptualizing urban transformative capacity: A framework for research and policy. *Cities*, 51, 121–130.

Bijlage A

Operationalisering en interviewguide

A.1 Operationalisering

Dit onderzoek maakt gebruik van semigestructureerde interviews als methode voor data-verzameling. De gebruikte vragen tijdens de interviews zijn een combinatie van (1) de geoperationaliseerde interviewvragen (zie tabel A.1 en A.2) en (2) een algemene interviewguide. In de praktijk vormde laatstgenoemde de basis en werden de vragen in tabel A.1 en A.2 gebruikt als doorvraag op aspecten die onderbelicht waren in de interviews.

Tabel A.1: Operationalisering governance capaciteiten

Begrip	Indicatoren	Interviewvragen
<p>Orchestrating capacity</p> <p><i>Definitie: De mogelijkheid om multi-actor processen te coördineren en synergie te stimuleren, terwijl tegelijkertijd conflict tussen schaalniveaus, sectoren en tijd wordt geminimaliseerd (Hölscher, 2019)</i></p>	<p>Strategische afstemming</p>	<p>Zijn er gemeenschappelijke langetermijndoelstellingen die verschillende prioriteiten overstijgen?</p> <p>Hoe worden gemeenschappelijke doelen bepaald? Wie worden daarbij betrokken?</p>
Tabel gaat verder op de volgende pagina		

Tabel A.1 – Operationalisering governance capaciteiten (vervolg)

Begrip	Indicatoren	Interviewvragen
	<p>Mediëren tussen verschillende sectoren en schaalniveaus</p> <p>Creëren van kansena-rena's</p>	<p>Hoe gaat u om met conflicten / gebrek aan steun?</p> <p>Hoe legt u contact met andere actoren (andere sectoren / schaalniveaus) om verschillende strategieën en doelen op elkaar aan te laten sluiten?</p> <p>Hoe promoot u de samenwerking? En hoe wisselt u kennis, ervaring en middelen uit tussen verschillende actoren (sectoren / schaalniveaus)?</p> <p>Hoe creëert u kansen voor de implementatie van gezamenlijke strategieën en projecten?</p>
<p>Transformative capacity</p> <p><i>Definitie: De mogelijkheid voor actoren om nieuwigheden te ontwikkelen en in te bedden in structuren, praktijken en discoursen (Hölscher, 2019)</i></p>	<p>Faciliteren van creëren van nieuwigheden</p> <p>Verankeren van nieuwigheden in context</p>	<p>In welke mate wordt de ontwikkeling van nieuwigheden (innovatie) gefaciliteerd? Hoe wel/niet?</p> <p>In welke mate slaagt men erin om succesvolle nieuwigheden om te zetten in nieuw beleid / dit beleid mainstream te maken?</p>
<p>Stewarding capacity</p>	<p>Lerend vermogen (Kennis vergaren, monitoren en continu leren)</p>	<p>Onderneemt u acties om zicht te krijgen op kwetsbaarheden en om gaandeweg te kunnen leren? Zo ja, welke acties</p>
<p>Tabel gaat verder op de volgende pagina</p>		

Tabel A.1 – Operationalisering governance capaciteiten (vervolg)

Begrip	Indicatoren	Interviewvragen
<p><i>Definitie: het kunnen anticiperen, beschermen en herstellen van verstoringen terwijl ook constant wordt gezocht naar kansen die op een positieve manier bijdragen aan lange termijn doelstellingen (Hölscher, 2019)</i></p>	<p>Versterken van zelforganisatie</p>	<p>In welke mate heeft u zicht op de belangrijkste risico's en kwetsbaarheden die worden ondergaan door de aanpak in X?</p> <p>Hoe steunt u het bereiken van de doelstellingen van aanpak X?</p> <p>Welke institutionele structuren zijn er om u daarin te ondersteunen (zoals zelforganiserende netwerken, multi-level governance samenwerkingen)?</p>
<p>Unlocking capacity</p> <p><i>Definitie: de mogelijkheid van actoren om niet-duurzame praktijken en padafhankelijkheden te herkennen en te ontmantelen (Hölscher, 2019)</i></p>	<p>Blootleggen van veroorzakers van onduurzame padafhankelijkheden</p> <p>Ondermijnen van gevestigde belangen, stimulerings-structuren en verzet tegen verandering</p>	<p>Wat zijn de belangrijkste veroorzakers die het lastig maken om in te spelen op toekomstige onzekerheid? Hoe herkent u deze veroorzakers?</p> <p>Hoe probeert u deze veroorzakers 'af te breken'?</p> <p>Hoe gaat u om met verzet tegen verandering?</p>

A.2 Interviewguide

Dit onderdeel gaat in op de gebruikte interviewguide. Ten behoeve van de betrouwbaarheid van het onderzoek geeft deze paragraaf ook opmerkingen over de rol van de onderzoeker. Dit komt de repliceerbaarheid van het onderzoek ten goede.

Introductie

- Voorstellen van de respondent en de onderzoeker
- Wat is uw rol in de betreffende beleidsaanpak (*rol onderzoeker: vraagstelling toespitsen op specifieke case*)?
- Rol onderzoeker: uitleggen van de kenmerken van de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak aan de hand van definitie van Kwakkel & Haasnoot (2015)
- Ik heb zojuist een aantal kenmerken genoemd van een aanpak die inspeelt op diepe onzekerheid. In hoeverre herkent u deze kenmerken in aanpak @ (*rol interviewer: vraagstelling toespitsen op specifieke case*)?
- Mogelijke doorvragen te vinden in tabel A.2

Afbreken van een 'oude' aanpak

Er wordt vaker gesproken over inspelen op diepe onzekerheid in beleidsprocessen. Traditionele werkwijzen spelen hier minder op in. Om in te spelen op diepe onzekerheid moet er daarom vaak een oude werkwijze worden afgebroken.

- Hoe was de situatie vóór de onzekerheidsomarmende beleidsaanpak?
- Welke werkwijzen moe(s)ten worden afgebroken om een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak te realiseren?
- In hoeverre lukt het om deze 'oude' werkwijze af te breken (*rol interviewer: vraagstelling toespitsen op specifieke case*)?
- Mogelijke doorvragen in tabel A.1 onder het begrip 'unlocking capacity'.

Motieven voor nieuwe werkwijze

Naast afbreken moeten er ook nieuwe ideeën kunnen opkomen. In uw case is de nieuwigheid de verandering in de werkwijze @ (*rol interviewer: vraagstelling toespitsen op specifieke*)

- Hoe is het idee van de specifieke nieuwe beleidsaanpak (lees: onzekerheidsomarmende beleidsaanpak) opgekomen?
- In hoeverre lukt het om de nieuwe werkwijze echt mainstream te maken? Waarom lukt dat wel/niet?
- Mogelijke doorvragen in tabel A.1 onder het begrip 'transformative capacity'.

Lerend vermogen en zelforganisatie

Om een grote verandering van werkwijze te bewerkstelligen is leren en gaandeweg aanpassingen kunnen doen belangrijk.

- In hoeverre is leren een belangrijk onderdeel van aanpak @? Welke acties worden daarvoor ondernomen?
- Voelt u ook ruimte om daadwerkelijk aanpassingen te doen als gevolg van leerpunten gaandeweg? Waarom wel/niet?
- Hoe wordt u gestimuleerd om bij te dragen aan de gemeenschappelijke doelstellingen?
- Mogelijke doorvragen in tabel A.1 onder het begrip 'stewarding capacity'

Samenwerken met andere partijen

Om de verandering naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak te kunnen maken is het volgens diverse wetenschappelijke literatuur nodig om samen te werken met verschillende actoren. De verandering heeft namelijk ook impact op andere partijen die ook afhankelijk zijn van elkaar in hun werkzaamheden. In aanpak @ zie ik onder andere dat partijen @@ zijn betrokken (*@rol interviewer: vraagstelling toespitsen op specifieke case*).

- Hoe ziet deze samenwerking eruit? Bent u positief/negatief over de samenwerking tussen de diverse partijen?
- In hoeverre sluiten de doelen van de diverse organisaties op elkaar aan? Hoe wordt omgegaan met eventuele conflicterende doelen / belangen?
- Mogelijke doorvragen in tabel A.1 onder het begrip 'orchestrating capacity'

Afsluitende vragen

- Waar loopt u in het huidige veranderproces tegenaan? Wat mist u om echt daadwerkelijk de nieuwe werkwijze te realiseren?

- Wat was in positieve zin cruciaal in het veranderproces? Dit kunnen ook zaken zijn die nog niet besproken zijn in dit interview.
- Is er tot slot nog iets wat u kwijt wilt?
- Heeft u vragen over hoe om wordt gegaan met de data?
- Bent u beschikbaar voor eventuele vervolgvragen?

Bijlage B

Sessies terugkoppeling naar mobiliteitsbeleid

De terugkoppeling naar mobiliteitsbeleid is een belangrijke stap van dit onderzoek. Dit is gedaan door middel van twee terugkoppelsessies. Het doel van deze sessies was om een beeld te krijgen van overeenkomsten en verschillen tussen de onderzochte cases en het mobiliteitsdomein. De sessies bestonden uit twee onderdelen, namelijk (1) presenteren van een resultaat uit de twee cases en (2) een reflectie van de deelnemers op de aan- of afwezigheid hiervan binnen het mobiliteitsdomein. De deelnemers waren ambtenaren binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat die zich bezighouden met lange termijn mobiliteitsbeleid. Deze bijlage presenteert de onderwerpen die aan de orde kwamen tijdens deze sessies en de behandelde reflectievragen.

B.1 Behoeftte aan concreetheid

De observatie uit de cases is dat er een spanning bestaat in de cases tussen concreetheid en een lange termijn 'onzekerheidsomarmend' perspectief. Het werken met scenario's werd daarom als abstract ervaren. Daarnaast zoekt men graag oplossingen voor concrete problemen.

Reflectievraag: In hoeverre is de focus op concreetheid herkenbaar voor jullie? Wordt de spanning herkend?

B.2 Verankering van een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak

Een risico uit beide cases is dat de totstandkoming van een nieuwe aanpak ook het eindpunt vormt van de verandering. Het risico is in andere woorden dat de strategie 'op papier' ook het einde van het verandertraject is. Uitdagingen daarbij zijn de verhouding ten opzichte van het al staande beleid, het overkomen van een 'tactisch gat' (de brug slaan tussen strategie en operatie) en het realiseren van een stevige verankering.

Reflectievraag: Herkennen jullie deze punten in jullie werkzaamheden? Zo ja, hoe gaat u daarmee om?

B.3 Urgentie en prioriteit

Urgentie blijkt een belangrijk onderdeel om daadwerkelijk de switch te maken naar een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak, maar blijkt ook een grote barrière. Daarbij is het in beide cases lastig om deze urgentie zichtbaar te maken. De korte termijn is namelijk zichtbaarder dan de meer langere termijn onzekerheden, wat zorgt voor minder prioriteit ten opzichte van de korte termijn.

Reflectievraag: In hoeverre wordt er voldoende urgentie gevoeld voor een onzekerheidsomarmende beleidsaanpak? Hoe denken jullie dat deze urgentie vergroot kan worden?

B.4 Draagvlak voor verandering & zelforganisatie

Uit de twee cases blijkt dat draagvlak voor verandering belangrijk is. Er zit daar ook een spanning tussen snel gaan met 'koplopers' en een bredere groep meenemen. Een belangrijk punt daarbij is hoe om wordt gegaan met partijen met meer weerstand, en hoe je de politiek meeneemt in het proces. Zeker omdat politiek een extra gevoeligheid kan hebben voor de korte termijn.

Reflectievragen: (1) Herkennen jullie deze zaken? Zo ja, wat is volgens jullie nodig om deze te overkomen. (2) Wordt er ook weerstand gevoeld? Hoe gaan jullie daarmee om?