

***Samenleving in Transitie:
een vernieuwend gezichtspunt***

Jan Dirven*
Jan Rotmans**
Arie-Pieter Verkaik***

April 2002

- * Ministerie LNV, Den Haag
- ** ICIS, Maastricht
- *** InnovatieNetwerk Groene
Ruimte en Agrocluster, Den Haag

Inhoudsopgave:

1. INLEIDING	3
2. PROBLEEMSTELLING	5
3. VERNIEUWING ALS NOODZAAK	9
4. MAATSCHAPPELIJKE ORDENING, GEDRAGSVERANDERING EN STURING	15
4.1. MECHANISMEN VAN MAATSCHAPPELIJKE ORDENING	15
4.2. GEDRAGSVERANDERING: MOTIEVEN, VISIES EN DOELLEN	17
4.3 STURING	20
5. VERNIEUWING ALS UITDAGING: EEN UNIEKE KANS	29
6. HOE KUNNEN WE MAATSCHAPPELIJKE VERNIEUWING VORMGEVEN?	33
7. STURING VAN MAATSCHAPPELIJKE VERNIEUWING: WERKWIJZE IN DE PRAKTIJK	43
7.1 ROLLEN EN WERKWIJZEN VAN DE VERSCHILLENDE ACTOREN	48
7.2 INRICHTING, OPZET EN ORGANISATIE VAN HET VERNIEUWINGSPROCES	51
8. CONCLUSIES	55
REFERENTIES	57

Met dank aan Derk Loorbach bij de totstandkoming van dit document.

1. Inleiding

De afgelopen jaren is binnen verschillende ministeries belangstelling ontstaan voor de noties van transities en transitiebeleid. In het recentelijk verschenen NMP4 zijn deze begrippen ook gebruikt als leitmotiv. Noties die nauw verwant zijn aan transities zijn die van systeeminnovaties en agendabouw als sturingsconcept. Met elk van deze drie deelconcepten is reeds kennis en ervaring opgedaan. Maar tot nu toe zijn ze nog nauwelijks in onderlinge samenhang gebruikt bij beleidsontwikkeling. Het ontbreekt nog aan een duidelijk en coherent conceptueel kader waarin deze begrippen helder worden beschreven en in hun onderlinge samenhang worden geduid.

In dit essay wordt bedoeld conceptueel kader geschetst door het in samenhang duiden van de relevante begrippenkaders van transitiedenken, systeeminnovatiedenken en agendabouwen. Conceptualisering moet hierbij niet worden opgevat als een louter intellectueel denkproces. Door gebruik te maken van theoretische- en ervaringskennis wordt een ideaaltypische werkwijze ontwikkeld voor de inhoudelijke en procesmatige aanpak van transities in de praktijk.

Van belang hierbij is dat een wisselwerking tot stand komt tussen het denken en doen, tussen zoeken en leren, tussen al-doende-leren en al-lerende-doen. Een transitieproces omvat een gezamenlijk zoek- en leerproces waarbij uiteenlopende maatschappelijke partijen (actoren) zijn betrokken. Hierbij spelen overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen allen een belangrijke rol. Toch is voor de overheid een bijzondere rol weggelegd, omdat deze tweeledig is:

1. creëren van ruimte en scheppen van condities om het transitieproces in gang te kunnen zetten en houden.
2. participeren als mede-actor/stakeholder in vernieuwingsnetwerken (transitie-arena's) die transitieprocessen proberen vorm te geven.

Vanwege die bijzondere rol is in dit essay vooral aandacht besteed aan de overheid als enerzijds facilitator van het transitieproces en anderzijds medespeler in het transitieproces. Met name is aandacht besteed aan de opgave waar de overheid voor staat bij het inrichten en organiseren van het transitieproces, aan de verschillende rollen die de overheid moet kunnen spelen in de verschillende fasen van het transitieproces, en aan de nieuwe werkwijze die dat vergt. Dit wil echter geenszins zeggen dat de rol van de andere partijen minder belangrijk is. Daarom zou het goed zijn om in een later stadium de opgave, rol en werkwijze van de andere partijen eveneens in meer detail uit te werken.

De opbouw van het essay is als volgt. Na de probleemstelling wordt ingegaan op het nut en de noodzaak van integrale maatschappelijke vernieuwing. We geven hierbij aan hoe belangrijk de noties van transitie-, systeeminnovatie- en agendabouwen in hun onderlinge samenhang zijn. Vervolgens gaan we uitgebreid in op de verschillende sturingsvormen en sturingsmechanismen voor verschillende typen maatschappelijke vraagstukken. Aangetoond wordt dat nieuwe sturingsparadigma's nodig zijn om complexe maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Integrale maatschappelijke vernieuwing op weg naar een duurzame samenleving is de grote opgave waar we gezamenlijk voor staan in Nederland en het buitenland. We gaan vervolgens in op de

vraag hoe die brede maatschappelijke vernieuwing zou kunnen worden vormgegeven, en geven ten slotte aan wat dat in de praktijk betekent in de zin van competenties, rollen en werkwijzen van de betrokken maatschappelijke partijen.

2. Probleemstelling

De Nederlandse samenleving bevindt zich thans in een fase waarin een fundamentele omschakeling naar een duurzame samenleving noodzakelijk is. Als we duurzame ontwikkeling kenschetsen als het strategisch beheren van onze kernvoorraden zonder afwenteling op het collectief, op elders, op anderen of op de toekomst, dan is er sprake van achterstallig onderhoud. De welvaart in Nederland is de afgelopen decennia onmiskenbaar toegenomen. Daar staat echter tegenover dat de kwaliteit en vitaliteit van de verschillende maatschappelijke domeinen achterblijven of teruglopen. Dit betreft zowel de sociale, economische, politiek-bestuurlijke als ecologische kwaliteit en vitaliteit. Dit betekent dat er een onbalans is ontstaan tussen deze vier peilers, die op den duur onhoudbaar is. Feitelijk geeft dit de historische hypotheek aan waarmee we zijn opgezadeld. De afgelopen decennia hebben vele incrementele verbeteringen plaatsgevonden binnen diverse sectoren en domeinen, zoals de landbouw, energievoorziening, waterbeheer, verkeer en vervoer, onderwijs, arbeidsvoorziening en gezondheidszorg. Tegelijkertijd hebben deze sectoren en domeinen te maken met structurele, hardnekkige problemen, waarvan steeds meer symptomen zichtbaar worden. Wij geven hier een drietal voorbeelden van die indicatief zijn voor de problematiek waarmee wij worstelen: waterbeheer, landbouw en vergrijzing.

Waterbeheer

Het waterbeheer in Nederland is de afgelopen eeuwen gebaseerd geweest op het zoveel mogelijk rondpompen van het water en een volledige bedijking: water was een vijand die moest worden bestreden. Op het moment dat we dachten het volledig onder controle te hebben, werden we geconfronteerd met verrassingen en calamiteiten. Dit heeft geleid tot een omslag in denken, waarin we het water beschouwen als vriend, en waarin water leidend wordt in de ruimtelijke inrichting in plaats van volgend. Regionale benutting van de potenties van water staat hierin centraal.

Landbouw

De landbouwsector heeft zich ontwikkeld tot een pluriforme economische productiesector, die zich min of meer heeft losgemaakt van haar natuurlijke omgeving. Grootschalige internationale productie en consumptie heeft geleid tot grotere risico's in langere oorzaak-effect ketens: bijvoorbeeld het verplaatsen van voedsel, dieren, veevoer over grote afstanden impliceert een zeker ecologisch risico. In die zin zijn MKZ en BSE symptomen van dit toegenomen risico. Ook hier heeft een omslag in denken plaatsgevonden. Met als één van de mogelijkheden regionale ketenvorming en zelfvoorziening, waarbij de landbouw weer verantwoordelijk wordt voor haar omgeving: voor het landschap, de consument, de natuur en het milieu.

Vergrijzing

Als resultante van de demografische transitie vindt in geheel West-Europa een vergrijzing en ontgroening plaats. Ouderen zullen in vele opzichten een dominante plaats gaan innemen in onze toekomstige samenleving. Dit zal onder meer een zware wissel trekken op de gezondheidszorg, die nu reeds met een groot aantal problemen kampt zoals personeelstekort, wachtlijsten, kwaliteitsderving, teveel aanbodgestuurd. Maar bovenal zal een omslag vereist zijn, waarin de inrichting van Nederland zal moeten worden toegesneden op de maat van zoveel ouderen: qua zorg, woningbouw, infrastructuur, veiligheid, onderwijs, transport, cultuur, etc.

Hoewel deze problemen in aard en omvang van elkaar verschillen hebben zij met elkaar gemeen dat ze hardnekkig zijn. Maatschappelijke problemen zijn hardnekkiger te noemen naarmate ze *complexer* zijn, hun *omgevingsdynamiek* toeneemt en mede daardoor hun *stuurbaarheid* afneemt. Het proces van omschakeling naar duurzame ontwikkeling is hardnekkig omdat deze drie factoren zich daarbij gelijktijdig en ook sterk doen gelden. Maatschappelijke problemen worden complexer naarmate ze zich uitstrekken over meerdere maatschappelijke domeinen, als ze nauwer verweven zijn met meerdere maatschappelijke processen en als ze steviger verankerd zijn in de maatschappelijke structuren en instituties. Door de verstremgeling van economie, technologie, ecologie, cultuur en bestuur is de complexiteit van onze samenleving toegenomen, waardoor onzekerheid en risico een vooraanstaande plaats zijn gaan innemen.

Dit alles wordt versterkt door steeds grotere en snellere veranderingen van de wereld om ons heen, de toenemende omgevingsdynamiek als tweede factor van hardnekkigheid. De wereld wordt voller, drukker en sneller en Nederland kan zich daaraan uiteraard niet onttrekken. Eeuwenoude grenzen, bepaald door tijd, plaats, techniek en moraal, verdwijnen, vervagen of worden verlegd. De verandering versnelt en krijgt een andere aard en eigen dynamiek, niet meer als extrapolatie van huidige trends en ontwikkelingen, maar als resultante van voortdurend op elkaar inwerkende maatschappelijke processen. Nooit eerder deden veranderingen zich zo grootschalig en snel voor. Nooit eerder grepen ontwikkelingen op verschillende maatschappelijke terreinen zo op elkaar in. Nooit eerder waren snelheid en doeltreffendheid waarmee sturingskansen en -mogelijkheden worden herkend zo bepalend voor het behoud en de ontwikkeling van de kracht, de kwaliteit en vitaliteit van de samenleving. Ter illustratie van deze veranderingen spreekt het Sociaal-Cultureel Planbureau van de vijf i's (Schnabel, 2000):

- Internationalisering (en de daaraan verbonden globalisering, liberalisering, migratie en Europese integratie);
- Informatisering (enorme toename van ICT-mogelijkheden met een sterk accommoderend effect op de andere i's);
- Individualisering (eigen belang, minder hiërarchie);
- Intensivering (toenemend belang voor consument en burger van belevenissen, meer afwisseling, oriëntatie op eigen gevoel);
- Informalisering (gezag minder vanzelfsprekend, geen automatisch respect, toename van horizontale communicatie).

Deze maatschappelijke dynamiek in relatie tot de toenemende complexiteit dwingen allerlei sectoren, organisaties en instellingen tot ingrijpende wijzigingen van de huidige manier van denken en handelen. De huidige wijze van denken en handelen is niet toereikend meer om tijdig en adequaat in te spelen op de geschetste omgevingsdynamiek. Daarmee belanden we tevens bij de derde factor die bepalend is voor de mate van hardnekkigheid: de veranderende mate van stuurbaarheid. Wij definiëren sturen als bewuste beïnvloeding: maatschappelijke actoren beïnvloeden elkaars denken en handelen, hun onderlinge betrekkingen en hun omgeving. En beleid kan dan worden opgevat als pogingen om daar vorm en richting aan te geven, dat wil zeggen als (doel)gerichte sturing. In onze huidige samenleving zijn veel actoren die proberen doelgericht te sturen, en derhalve stakeholders zijn in beleidsprocessen. Vanwege een toenemend aantal interacties tussen een toenemend aantal verschillende, zelfbewuste en vaak individueel opererende actoren, zijn sturen en beleid complexe fenomenen geworden. Daarbij komt dat de dynamiek van de samenleving niet alleen wordt gevoed door sturing maar ook door autonome- dat wil zeggen niet gestuurde - ontwikkelingen. Daarbij kunnen we denken aan grote maatschappelijke trends, aan marktmechanismen of aan onverwachte ontwikkelingen zoals calamiteiten.

De dynamiek van de samenleving wordt bepaald door een complex web van ontwikkelingen: autonome trends, marktbevingen, gedrag van interacterende actoren, beleidsmatige inspanningen en verrassingen.

De notie van maakbaarheid van de samenleving, waarbij de overheid een centrale, dwingende rol vervulde, ligt alweer ver achter ons. Destijds legde de overheid via hiërarchische top-down sturing de fundamenteën voor de moderne verzorgingsstaat. In de jaren '70 en '80 kwam onder invloed van de toenemende commercialisering het marktdenken steeds meer op de voorgrond. Vanuit een bijna laissez-faire houding ontstond het idee dat marktwerking samen zou gaan met een bescheiden rol van de overheid. Na diverse excessen ontstaat echter steeds meer het besef dat marktwerking niet zozeer vrije marktwerking is, maar dat goede marktwerking arrangementen vereist en randvoorwaarden die door de overheid dienen te worden gesteld. Anders gezegd, zonder een sterke overheid kun je geen goed functionerende marktwerking hebben (Geelhoed, 2001).

Daarna kwam de netwerksturing op, mede onder invloed van Castells (1996) met zijn concept van 'The Network Society'. Het idee is dat actoren netwerken vormen omdat ze deels gemeenschappelijke doelen nastreven en dat niet goed zonder elkaar kunnen. Aldus ontstond een meer interactief opererende overheid, die op zoek ging naar nieuwe sturingsmethoden om netwerken te activeren en met behulp van gerichte prikkels nieuwe oplossingsrichtingen te stimuleren. Kortom, het begrip maakbaarheid is weer terug op de politieke agenda, maar nu vanuit een wezenlijk andere invulling. Gedeelde en gedeeltelijke maakbaarheid, omdat naast de overheid ook andere partijen maken en sturen in een gezamenlijk proces van wederzijdse beïnvloeding, vanuit het besef dat de sturingsmogelijkheden beperkt en begrensd zijn. Wij gaan daar in hoofdstuk 4 van dit essay nader op in.

Samengevat is sprake van een meervoudige, samengestelde problematiek. Ten eerste zijn hardnekkige maatschappelijke problemen ontstaan vanuit ingeslopen weeffouten in het systeem zelf. Ten tweede dwingt de grootschalige en snelle omgevingsverandering van buiten af ons tot een heroriëntatie op ons denken en handelen. En ten slotte is sprake van een sturingsovergang waarbij zowel de overheid als andere maatschappelijke actoren nadrukkelijk op zoek zijn naar hun nieuwe rol in een complexe netwerksamenleving.

Nederland heeft de afgelopen decennia ingeteerd op zijn toekomst, waardoor achterstallig onderhoud is ontstaan en de kwaliteit van de samenleving is uitgehold. Bovendien lijken we onvoldoende voorbereid op de grootschalige en snelle ontwikkelingen die op ons af komen. De grote uitdaging voor Nederland is om een koerswijziging in te zetten in de richting van een duurzame netwerksamenleving.

3. Vernieuwing als noodzaak

Om de geconstateerde hardnekkige maatschappelijke problemen op te kunnen lossen zijn fundamentele vernieuwingen nodig. Dit type problemen wordt nog te vaak benaderd vanuit een korte-termijn financieel-economisch perspectief. Dat leidt echter tot ad-hoc oplossingen en hooguit tot incrementele verbeteringen. Ook worden deze hardnekkige problemen veelal snel vertaald in discussies over wie wat gaat betalen, onder wiens verantwoordelijkheid het probleem valt en wie wat gaat uitvoeren. Terwijl we nog onvoldoende helder hebben wat het probleem werkelijk is, komen we al met schijnbaar pasklare oplossingen. En als er al een integrale, diepgaande probleemanalyse heeft plaatsgevonden, schrikt men terug voor het maken van fundamentele keuzes, hetgeen vaak onttaardt in een compromis-oplossing, waardoor de kool en de geit worden gespaard. Door deze eenzijdige benadering wordt de omvang en ernst van dit soort hardnekkige problemen echter eerder groter dan kleiner. Hierdoor ontstaat het zogenaamde 'boemerang-effect': na verloop van tijd komen deze problemen in uitvergroete vorm terug op de politieke agenda.

Ingrijpende maatschappelijke veranderingen vergen vernieuwing op allerlei terreinen op allerlei niveaus: vernieuwing van productie- en consumptieprocessen, technologische vernieuwing, institutionele vernieuwing en politiek-bestuurlijke vernieuwing. Deze vormen van integrale vernieuwing met een lange tijdshorizon worden ook wel aangeduid als systeeminnovatie. Het woord integraal duidt erop, dat het bij systeeminnovaties niet alleen om 'harde' innovaties gaat, zoals technieken of apparaten, maar ook om 'zachte' innovaties zoals principes, regels en organisatievormen (NRLO, 1999). Uit de literatuur is ook bekend dat hoe complexer een innovatie is, des te zwaarder tellen de zachte innovatievormen. Systeeminnovaties zijn organisatie-overstijgende kwalitatieve vernieuwingen die door uiteenlopende systeemdeelnemers gezamenlijk gerealiseerd worden, die de inbreng van uiteenlopende soorten kennis en vaardigheden vergen, en die de relaties tussen systeemdeelnemers ingrijpend veranderen (NRLO, 1999). Systeeminnovaties vragen dus de inzet van veel en zeer verschillende partijen en van transdisciplinaire kennis.

Transities en systeeminnovaties vragen ook om een andere vorm van sturing, de traditionele klassieke sturingsvormen zijn daar niet geschikt voor. Het onvermogen tot adequate sturing uit zich in toenemende sturingsbarrières, waardoor sturingskansen en – mogelijkheden onvoldoende worden benut. *Oftewel: waar men kan sturen stuurt men te vaak niet, en waar men stuurt, stuurt men te vaak op autonome, niet-beïnvloedbare processen.*

De uitdaging is dan genoemde sturingsbarrières zoveel mogelijk te reduceren of te voorkomen. Dat vraagt enerzijds om het ontwikkelen van strategieën die het mogelijk maken om eerst na te gaan vanuit welke visies en perspectieven het probleem in kwestie wordt gepercipieerd. Dus door eerst na te gaan om welke probleempercepties en doelen van welke prioritaire maatschappelijke thema's het gaat (agenderen), alvorens naar instrumenten voor oplossingen wordt gezocht (instrumenteren) en deze worden toegepast

(effectueren). Anderzijds vraagt dat om het ontwikkelen van strategieën die er toe leiden dat bij deze agenderings-, instrumenterings- en effectueringsprocessen alle sturingsmogelijkheden worden benut en gebruik wordt gemaakt van de meest geëigende sturingsvormen.

Beide aspecten zijn onderdeel van agendabouwen. Agendabouwen houdt zich bezig met mechanismen van maatschappelijke ordening van gedragsverandering en van mogelijke sturing oftewel beïnvloeding daarvan. Juist bij transities en systeeminnovaties is behoefte aan nieuwe sturingsvormen op verschillende schaalniveaus, van sturing op systeemniveau tot sturing op individueel niveau. Daarom is het zinvol de noties van transities en systeeminnovaties conceptueel te verbinden met die van agendabouw.

Het complexe web van stuurbare en onstuurbare ontwikkelingen betekent dat sturing moet plaatsvinden op verschillende niveaus, via verschillende mechanismen door verschillende actoren.

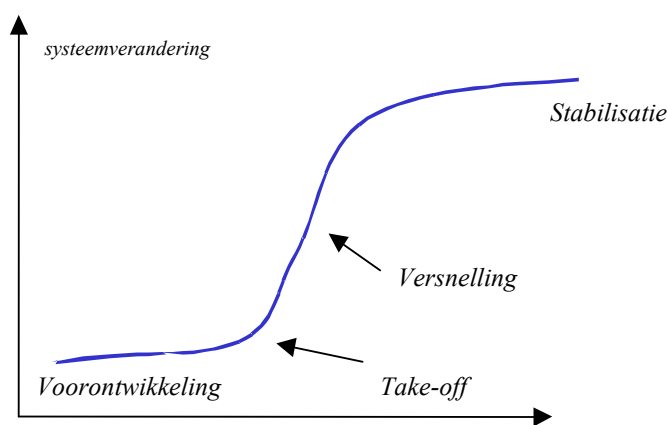
De vraag rijst wat we precies onder een systeem verstaan. Een systeem vatten wij op als een als één geheel ervaren stelsel van samenhangende elementen dat, afhankelijk van de manier waarop de elementen elkaar beïnvloeden, een bepaalde richting uit werkt. Voor zover dat onbedoeld is spreken we van autonome ontwikkeling en voor zover sprake is van bewuste beïnvloeding in een gekozen richting (doel) is sprake van respectievelijk sturing en beleid. Kernbegrippen van een systeem zijn dus: samenhang, perceptie en richting. Wat een systeem is hangt dus helemaal af van het niveau waarop we naar samenhang willen kijken en van diegene die er naar kijkt. In de context van innovatie bekijken we een systeem op een niveau dat uitstijgt boven dat van een individu, een individueel bedrijf, of een individuele belangengroepering. Bij systeeminnovatie gaat het dus vooral om verbanden tussen individuen, bedrijven en organisaties die ingrijpend veranderen. Hierdoor verandert de samenhang tussen en doelstelling van individuen, bedrijven en organisaties. Het vereiste aggregatieniveau voor systeeminnovaties is dus het overkoepelende niveau waarop individuen, bedrijven en organisaties zich hebben georganiseerd. Bijvoorbeeld een bedrijfstak, een economische sector, een stad of regio, of een specifiek thema. Voorbeelden van systeeminnovaties voor deze aggregatieniveaus zijn dan:

- Modernisering van de glastuinbouw (bedrijfstak)
- Ecologisch verantwoord bouwen in de nieuwbouwsector (sector)
- Bestuurlijke vernieuwing in grote steden (stad)

Binnen deze systeeminnovaties vinden dan weer innovaties plaats op het individueel niveau, in termen van producten, diensten en processen.

Beschouwen we innovatie op een nog hoger aggregatieniveau, nl. dat van brede maatschappelijke thema's en opgaven, dan spreken we van een maatschappelijke transformatie of transitie. Een transitie is een structurele maatschappelijke verandering die het resultaat is van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen op het gebied van economie, cultuur, technologie, natuur & milieu en bestuur. Dat impliceert ook institutionele veranderingen op al deze terreinen. Transities zijn structurele veranderingen die lange tijd vergen, tenminste één generatie (25-50 jaar). Op

deze termijn beschouwd lijken transitieprocessen zich geleidelijk te voltrekken, maar op korte termijn zien we een schoksgewijs verloopend proces, waarin kleine schokjes en grote golven met elkaar interfereren. Dit komt omdat transitieperiodes omvatten van snelle en langzame verandering. Hierbij dient te worden aangetekend dat de begrippen ‘snelheid’ en ‘versnelling’ relatieve noties zijn. Transitieprocessen vergen tijd omdat bestaande grenzen, barrières en stabiliteit moeten worden doorbroken. In dit veranderingsproces kunnen we verschillende fasen onderscheiden (Rotmans e.a., 2001), zoals in Figuur 1 aangegeven. In de *voorontwikkelingsfase* is sprake van een dynamisch evenwicht en verandert er op het oog weinig. In de *take-off fase* komt het maatschappelijk veranderingsproces goed op gang. De structurele veranderingen worden zichtbaar in de *versnellingsfase*, terwijl een nieuw dynamisch evenwicht wordt bereikt in de *stabilisatiefase*.



Figuur 1. Verschillende fasen van een transitie

Het transitieproces is geen blauwdruk die wetmatig verloopt, maar een mogelijk ontwikkelingspad dat aanzienlijk kan worden versneld of afgeremd onder invloed van calamiteiten, onverwachte gebeurtenissen of specifiek beleid.

Transities vormen de leidraad van het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4) van het kabinet. Het begrip is ook positief ontvangen door de SER en de VROM-raad, die aangeven dat het denken in termen van transitieprocessen vernieuwend en ambitieus is.

Voorbeelden van transitieprocessen zijn:

1. de overgang van steenkool naar aardgas als belangrijkste energiedrager in Nederland in de jaren '50 en '60, waarbij systeeminnovaties plaatsvonden op het gebied van productie, distributie, woningbouw en instituties/arrangementen;
2. de demografische transitie van een evenwicht tussen hoge geboorte- en sterfte-cijfers naar een nieuw evenwicht met lage geboorte- en sterfte-cijfers, waarbij systeeminnovaties plaatsvonden op het gebied van gezondheid, hygiëne, zorg en arbeid;
3. de transitie van een industriële economie naar een diensten- en een kennisintensieve economie, met systeeminnovaties in verschillende economische sectoren, zoals de landbouw, chemische industrie en verkeer en vervoer.

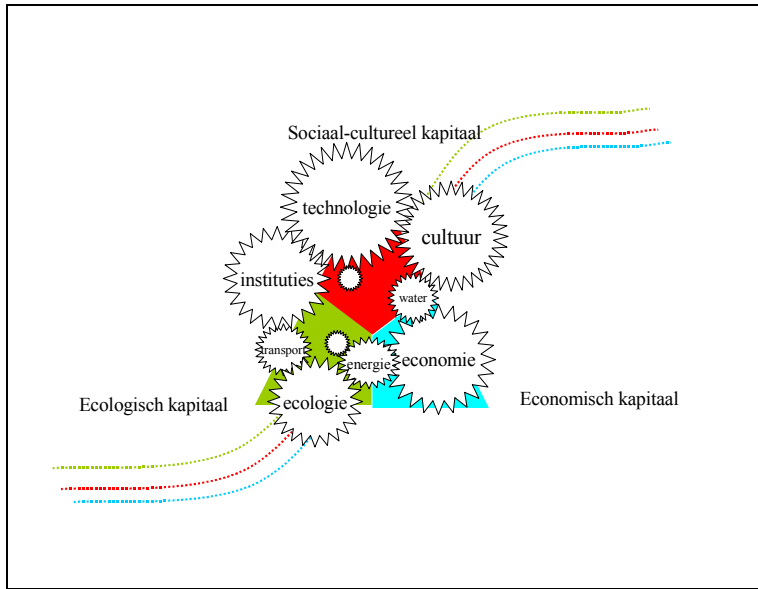
Actueel voorbeeld: de Watertransitie

Een voorbeeld van een transitie die reeds is ingezet in Nederland is de watertransitie. In het Nederlandse waterbeheer is de laatste vijftien jaar een significante denkmotslag opgetreden (*voorontwikkelingsfase*). Deze perspectiefwijziging betreft de omschakeling van een strategie van pompen-bemalen-bedijken gebaseerd op het bestrijden en controleren van de vijand 'water', naar een strategie van ruimte creëren voor water met water als ordenend principe voor de ruimtelijke inrichting, gebaseerd op het accommoderen van de vriend 'water'.

De omzetting van deze perspectiefwijziging in daadwerkelijk transitiebeleid zal echter nog de nodige tijd vergen. Hiervoor moeten nog een aantal barrières moeten worden overwonnen. Wel zien we inmiddels de eerste praktische resultaten in de vorm van publiek-private arrangementen, en het aanwijzen van retentiegebieden. Ook zijn er experimenten opgestart op het gebied van duurzaam waterbeheer op wijkniveau en op het gebied van duurzaam industrieel waterbeheer. Deze eerste experimenten zijn hoopgevend, maar geven tegelijkertijd aan welke voetangels en klemmen er nog zijn bij de praktische implementatie van transitiebeleid in het waterbeheer.

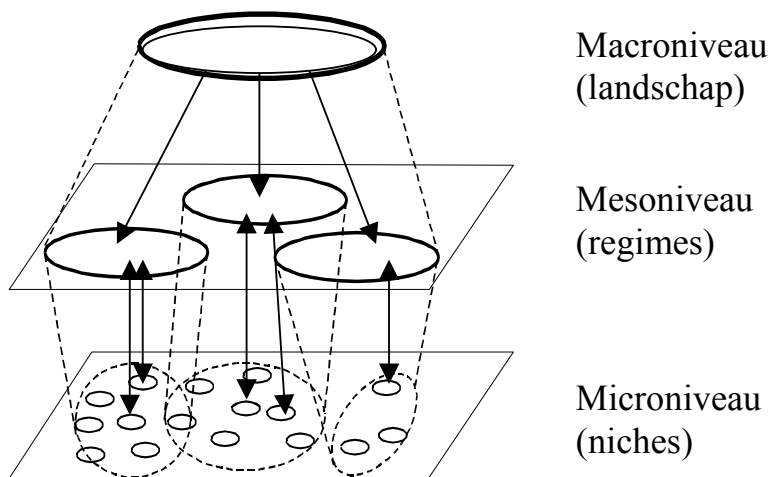
Met andere woorden, de watertransitie zit nog in de take-off fase en kan dus nog alle kanten op, kan dus ook nog mislukken. Maar het is een mooi voorbeeld van een transitie die niet zozeer gedreven wordt door technologische vernieuwing maar door kennisvernieuwing.

Vanuit een transitiebril kan men kijken naar de dynamiek van de samenleving als een complex stelsel van radertjes die op elkaar inwerken. Elke rader heeft zijn eigen dynamiek: van de relatief snel werkende economische raders, tot de relatief trage culturele raders en de zeer trage ecologische raders (zie Figuur 2). Eens in de zoveel tijd werken deze maatschappelijke radertjes zodanig op elkaar in dat ze elkaar versterken, waardoor een spiraalwerking ontstaat. Deze spiraalwerking kan alleen plaatsvinden als innovaties op verschillende maatschappelijke domeinen samenkomen en elkaar versterken. Een transitie ontstaat dan ook uit een aantal systeeminnovaties, die weer voortkomen uit proces- en produkt-innovaties op projectniveau.



Figuur 2. Transitie als elkaar versterkende maatschappelijke raders

Een transitie is niet alleen het resultaat van het samenkomen van systeeminnovaties op verschillende maatschappelijke domeinen, maar ook van het samenspel tussen ontwikkelingen op verschillende niveaus. Rip en Kemp (1998) onderscheiden naar macro-, meso- en micro-niveau, zie Figuur 3.



Figuur 3. Verschillende schaalniveaus van een transitie

Op macroniveau is sprake van landschapsveranderingen, bijvoorbeeld op het gebied van politiek, cultuur, wereldbeelden en paradigma's. Op mesoniveau is sprake van regimes, stelsels van dominante praktijken, regels en belangen die worden gedeeld door groepen actoren. En op microniveau ontwikkelen zich niches waarbinnen afwijkingen van het

bestaande kunnen ontstaan, zoals nieuwe technologieën, nieuwe initiatieven en nieuwe vormen van cultuur en bestuur.

Het multi-level perspectief op transitie impliceert dat structurele omwentelingen slechts gerealiseerd worden als ontwikkelingen op de drie verschillende niveaus bij elkaar aanhaken en elkaar versterken in één en dezelfde richting, zodat een spiraalwerking ontstaat.

Een en ander betekent dat transitie beschouwd en geagendeerd worden op verschillende aggregatie- of schaalniveaus. Op macroniveau is de agendering gericht op het realiseren van ingrijpende, structurele veranderingen in meerdere maatschappelijke domeinen (systemen). Agendering op mesoniveau is gericht op het realiseren van die systeeminnovaties die de gewenste veranderingen op macroniveau versnellen. En agendering op microniveau heeft betrekking op het ontwikkelen van die produkt- en procesinnovaties, die de gewenste veranderingen op mesoniveau versnellen. Een en ander betekent dat transitie in eerste instantie op een hoog aggregatie- of schaalniveau geanalyseerd en geagendeerd worden. Het verkennen van transitiepaden begint dan ook met het formuleren (agenderen) van lange termijn eindbeelden en doelen op macroniveau om deze terug te vertalen naar de korte termijn. Dat levert een strategie op voor het tot ontwikkeling brengen van het transitieproces, dat in omgekeerde richting verloopt. De ruimtelijke schaal - meerdere innovaties in meerdere domeinen - maakt dat in elke fase van transitie-ontwikkeling sprake is van een matrix van verticaal en horizontaal samenhangende te agenderen deelthema's. En de tijdschaal - meerdere fasen tussen korte en lange termijn - maakt dat de inhoud van deze matrix verandert en verbreedt. Het iteratieve en cyclische karakter maakt dat continu sprake is van een leerproces, van het steeds beter leren ontwikkelen en uitvoeren van de strategie.

Samengevat: een transitie is een structurele maatschappelijke verandering die zich in verschillende fasen voltrekt en die het resultaat is van ontwikkelingen in verschillende maatschappelijke domeinen, maar ook van het samenspel tussen ontwikkelingen op macro-, meso- en microniveau. Kortom: transitie zijn multi-domein, multi-level en multi-fase. De relatie tussen transitie en systeeminnovaties is dat een maatschappelijke transitie gestalte krijgt door een aantal gelijktijdige systeeminnovaties vanuit verschillende domeinen. De opgave is dat bewust te beïnvloeden, te sturen.

4. Maatschappelijke ordening, gedragsverandering en sturing

Zoals gezegd vatten wij sturing op als pogingen tot bewuste beïnvloeding en beleid als pogingen om daar richting aan te geven, bijvoorbeeld in de richting van een beoogd doel met behulp van bepaalde instrumenten. Ook zagen we dat sturen en beleid in onze dynamische, pluriforme en geëmancipeerde samenleving complexe fenomenen zijn geworden. Door toenemende interdependenties geldt dat ook voor autonome ontwikkelingen, d.w.z. niet bewuste beïnvloeding.

Echter vanuit verschillende wetenschappelijke invalshoeken zijn ook nieuwe inzichten ontstaan over de werkingsmechanismen daarvan. Wat dat betreft kunnen meerdere mechanismen van maatschappelijke ordening worden onderscheiden.

Deze mechanismen beïnvloeden niet alleen elkaar, maar ook het individueel of collectief gedrag van burgers dat er aan ten grondslag ligt en vice versa. Mechanismen van maatschappelijke ordening en van gedragsverandering zijn derhalve twee afhankelijke factoren die als determinanten van maatschappelijke dynamiek en verandering kunnen worden beschouwd. Deze dynamiek is voor een deel het resultaat van bewuste onderlinge beïnvloeding oftewel sturing en voor een ander deel van autonome, dus niet gestuurde, ontwikkelingen. Op grond van deze begripsbepalingen zijn er dus vele actoren die elkaar en hun omgeving beïnvloeden, en moet sturen worden opgevat als een proces van interactie tussen vele actoren of partijen. Deze partijen, waaronder overheid en politiek, acteren vanuit eigen en vaak verschillende motieven, waardoor sturingsprocessen een eigen dynamiek krijgen en de uitkomsten daarvan in termen van maatschappelijke effecten, ook vaak ongewis zijn. De maakbaarheid van de samenleving is dus ernstig beperkt vanwege autonome ontwikkelingen en vanwege beperkingen aan sturingsprocessen. De roep om verandering kan dan gezien worden als een impuls voor vernieuwing. Dat wil zeggen verbetering van de mechanismen van maatschappelijke ordening, van gedragsverandering en van sturing. Naarmate wij beter inzicht hebben in deze mechanismen, zijn wij beter in staat om te gaan met maatschappelijke veranderingen dus ook met transities en systeeminnovaties. Daarom is het van belang deze begrippen hieronder uit te werken en onze vooronderstellingen van denken daarover te expliciteren.

4.1. Mechanismen van maatschappelijke ordening

Er zijn vele actoren in de samenleving die elkaar beïnvloeden, zoals groepen burgers, niet-gouvernementele organisaties, bedrijven, instellingen en overheden. Het zijn meer of minder grote en complexe organisatievormen, waartussen en waarbinnen interacties plaatsvinden als mechanismen van maatschappelijke ordening: om gedrag bewust te beïnvloeden (sturen) en gedragsafspraken (transacties) mogelijk te maken. Omdat organisaties doelen en oplossingen nastreven is dit een mechanisme met een sterke

sturingscomponent. Dat geldt in het bijzonder voor overheden en voor NGO's omdat maatschappelijke sturing hun primair proces is.

Institutioneel moeten organisaties worden opgevat als hiërarchieën, als verticale ordenings- of sturingsmechanismen in een horizontaliserende samenleving. In dat verband kunnen behalve organisaties drie horizontale mechanismen worden onderscheiden. In de eerste plaats zijn dat formele en informele netwerken. Netwerken worden in het leven geroepen omdat de verschillende deelnemers deels dezelfde doelen nastreven, dat zonder elkaar niet goed kunnen en op deeltereinen gemeenschappelijk meer voordelen kunnen realiseren dan alleen. Netwerken hebben dus een belangrijke sturingscomponent.

In de tweede plaats marktmechanismen. Aan dit vraag en aanbod mechanisme in situaties van relatieve schaarste worden in toenemende mate publieke randvoorwaarden gesteld, maar het voltrekt zich voorts in hoge mate autonoom, dus niet gestuurd (tenzij bijvoorbeeld sprake is van monopolieposities).

In de derde plaats kunnen we de alledaagse activiteiten, gedragingen en interacties van en tussen individuen opvatten als een mechanisme van maatschappelijke ordening, van sociaal leven en overleven. Dit mechanisme is op individueel gedragsniveau vooral een sturingscomponent, terwijl de totaliteit en massaliteit van alle gedragingen op een hoger schaal- of abstractieniveau vaak als autonoom gevolg moet worden beschouwd (b.v. autorijden als bewuste keuze en het ontstaan van files als autonoom gevolg).

Tenslotte is er nog een vijfde type ordeningsmechanisme: de onvoorziene (gebrek aan kennis) en onverwachte (lage kans berekening) gebeurtenissen. Ze kunnen zeer ingrijpende gevolgen hebben en zowel een positief (meevallers, geluk) als negatief (calamiteiten, pech) effect hebben. Omdat ze onbedoeld zijn, worden ze opgevat als exogene factoren en derhalve als autonome ontwikkelingen. Ze kunnen zijn veroorzaakt door mensen, maar ook door de natuur.

Het bestaan van een sturingscomponent zegt overigens niets over het vermogen om effectief en efficiënt (tegen lage transactiekosten) te sturen, dus over de aard en omvang van de zo vaak genoemde smalle marges van de sturingsruimte. Die ruimte kunnen we beschouwen als het complementaire deel van de ruimte waarin ontwikkelingen zich autonoom voltrekken. Immers, we veronderstelden dat maatschappelijke dynamiek het resultaat is van zowel bewuste beïnvloeding als van autonome ontwikkeling. Naarmate er meer sturingsbarrières en -dilemma's zijn, blijft de sturingsruimte meer beperkt. Bestuurlijke modernisering, oftewel sturen van deze sturingsproblemen, kan dat verbeteren. Daarbij leert de institutionele economie ons dat transacties de neiging hebben om te verschuiven naar het ordeningsmechanisme met de laagste transactiekosten (Hazeu, 2000). Verschuiving tussen overheid en markt is dan niet de enige optie, zoals vaak wordt gesuggereerd. Immers binnen en tussen de genoemde vijf typen ordeningsmechanismen zijn talloze verschuivingsmogelijkheden denkbaar. In de praktijk zien we daar ook steeds meer voorbeelden van. Kennelijk zijn sommige sturingsmechanismen beter geschikt om bepaalde typen maatschappelijke problematieken op te pakken dan andere. Dat wordt hierna in paragraaf 4.3 ook nader verduidelijkt. Maar dat inzicht leidt niet automatisch tot de gewenste verschuivingen van ordeningsmechanismen. Immers dat vraagt ook om verandering van instituties en van gevestigde posities en verhoudingen. Onder andere van organisaties als dominant

mechanisme. Dat blijkt lastig: vanuit de wetenschappelijke literatuur (Luhmann, 1988) is bekend dat grote organisaties door hun hiërarchische cultuur, procedurele werkwijzen en interne controlemechanismen erg intern gericht zijn, een beperkte dynamiek hebben en weinig veranderingsgeneigd zijn.

Sturen gaat vaak gepaard met onbedoelde negatieve externe effecten. Voor zover dat directe zichtbare effecten van sturing betreft kunnen daar compenserende maatregelen voor worden getroffen. Maar dat wordt lastiger wanneer die negatieve effecten niet direct zichtbaar zijn en wanneer ze minder stuurbaar worden, dat wil zeggen een meer autonoom karakter krijgen. De eerder genoemde files en recessies zijn daar voorbeelden van. Het behalen van voordelen op een lager schaal- of aggregatieniveau kan dus leiden tot nadelige autonome ontwikkelingen op een hoger niveau. Dat laat zich duiden als het dilemma van individuele voordelen versus collectieve nadelen. Het dilemma van de commons is daarvan een bekende variant. Dit voor- en nadelen dilemma kent nog een drietal andere dimensies: voordelen op korte termijn versus nadelen op de langere termijn (tijdsdimensie), voordelen hier versus nadelen elders (ruimtelijke dimensie), voordelen voor ons versus nadelen voor anderen (sociale dimensie).

In feite is sprake van afwentelingsmechanismen die zich voor een belangrijk deel autonoom voltrekken en derhalve moeilijk stuurbaar zijn oftewel hardnekkig. Afwenteling kan zowel economisch-technologisch, sociaal-cultureel, politiek-bestuurlijk als ecologisch van aard zijn.

Omdat we duurzame ontwikkeling beschouwen als het verminderen van deze afwenteling, dient daarvoor sturingsruimte te worden gecreëerd. Dat wil zeggen dat we sturingsbarrières moeten identificeren en opheffen, hetgeen een vorm van bestuurlijke vernieuwing impliceert. Eigenlijk is dat metasturing: het sturen van sturingsproblemen. In het licht van de eerder genoemde beperkte dynamiek van organisaties als verticale ordeningsmechanismen, ligt het voor de hand dat netwerken worden ingezet en experimenten worden uitgevoerd om additionele sturingsruimte voor duurzame ontwikkeling te creëren. Immers markten en individuele verantwoordelijkheid zijn sturingsmechanismen met een sterke autonome component en weinig of geen sturende werking op vermindering van afwentelingsmechanismen. Dit impliceert echter wel een wijziging van het bestaande sturingsparadigma. In plaats van oplossingen zoeken voor maatschappelijke problemen in de veronderstelling dat daar ook sturingsruimte voor is, vragen hardnekkige problemen juist om het creëren van sturingsruimte in de veronderstelling dat er dan pas iets te sturen is. Als proces van leren en experimenteren, met vallen en opstaan.

4.2. Gedragsverandering: motieven, visies en doelen

Overheidshandelen dat beoogt maatschappelijke ontwikkelingen te beïnvloeden richt zich op gedragsverandering van burgers en op het creëren van voorzieningen om nieuwe alternatieve gedragsmogelijkheden te stimuleren. Daarmee richt dat handelen zich in feite op verandering van de aan dat gedrag ten grondslag liggende motieven. Gedragsmotieven zijn dan die motieven op grond waarvan actoren denken en handelen. Deze motieven kunnen worden begrepen als een set van normen en waarden, van belangen (t.g.v.

- van veranderende naar nieuwe visies;
- van functionele naar substantiële- ofwel waardenrationaliteit;
- van technisch leren naar sociaal leren, en
- van probleem- en doelgericht werken naar probleem- en doelzoekend werken.

Visies zijn geen constanten, ze veranderen vaak als een geleidelijk evoluerend proces. Maar soms ook vrij snel en radicaal, bijvoorbeeld als gevolg van onverwachte ingrijpende gebeurtenissen zoals calamiteiten. Dat leidt tot ander gedrag en andere dynamiek, overeenkomend met de dynamiek van de in Figuur 1 geschetste fasen en van de in Figuur 2 geschetste radertjes.

Het in Figuur 4 geschetst visiebegrip is in drie opzichten van belang. Ten eerste omdat door articulatie van verschillende visies, dus van motieven en gegevens, deze zich in meerdere of mindere mate wijzigen (sociaal leren). Een voorbeeld is dat gedurende de laatste decennia ecologische waarden, en derhalve ook ecologische problemen, aan betekenis hebben gewonnen. Zij hebben een prominentere plaats gekregen in de visies en gedragsopties van burgers, naast economische, sociale en politiek-bestuurlijke waarden en problemen. Uitdaging is derhalve het expliciteren en articuleren van visies als begin van een agendabouw proces. Dat biedt tevens inzicht in stand en ontwikkeling van een politiek proces, dat wil zeggen in de aard en mate van consensusvorming (draagvlakontwikkeling) over veranderende motieven van denken (probleempercepties) en handelen (gedragsopties). Dat inzicht is van belang omdat de legitimiteit en mogelijkheden van overheidssturing nauw samenhangen met de mate waarin maatschappelijk draagvlak voor een bepaald beleid bestaat of zonodig verder kan worden georganiseerd.

Voornoemd visiebegrip is ten tweede van belang omdat het de basis vormt voor doelformulering: een doel is dan het tempo waarin een gepercipieerd probleem moet worden gereduceerd of de gepercipieerde wens gerealiseerd. Een doel is dus realiseerbaar. Dat geldt niet voor het ideaalbeeld. Dat is veel meer een droom, een inspiratiebron. Een ideaalbeeld is een beeld van een nastrevenswaardig ideaal van een ver weg gelegen wervend toekomstperspectief. Zo ver dat het niet realiseerbaar is en dus een richtinggevende werking blijft houden. Voor toekomstperspectieven die dichterbij liggen, waarvoor doelen kunnen worden geformuleerd, ligt dat anders: ze worden verondersteld realiseerbaar te zijn. Ook lange termijn doelen of transitie-einddoelen (na 20-50 jaar). Lange termijn doelen zijn doelen die beogen op die termijn een groot deel van het ideaalbeeld te realiseren. Het spreekt voor zich dat daar een aantal tussenstappen voor nodig zijn, dat de daar aan voorafgaande tussendoelen eerst moeten worden gerealiseerd. Te beginnen met korte termijn doelen. Lange termijn beleid betekent dus niet dat het om zaken gaat waar we ons voorlopig niet mee bezig hoeven houden. Het betekent wel dat we ons ervan moeten vergewissen dat het korte termijn beleid in het perspectief geplaatst wordt en ook afgeleid wordt van de gewenste lange termijn ontwikkelingen. Dus in de richting van de gemeenschappelijke ideaalbeelden en op weg naar de lange termijn doelen. Dat vraagt wel van actoren dat ze een gemeenschappelijke visie ontwikkelen zoals hierboven schematisch is weergegeven, en op grond daarvan op weg naar de ideaalbeelden gemeenschappelijke doelen formuleren. Omdat in de loop der tijd visies veranderen zullen ook de doelen veranderen.

Een op een bepaalde visie gebaseerde probleem-doel combinatie met betrekking tot een gedefinieerd thema vatten we op als agenda. Een agenda kan beter worden gerealiseerd naarmate deze robuuster is, dus naarmate meer actoren, op basis van meer gemeenschappelijkheid in visies, daar meer overeenstemming over hebben bereikt. Het agendabouwconcept laat zien dat dit leidt tot minder sturingsbarrières en derhalve een grotere sturingsruimte en een toenemend sturend vermogen. Dat wordt hierna in paragraaf 4.3 nader toegelicht.

Het visiebegrip is ten derde van belang omdat het een indicatie geeft van verschillende typen maatschappelijk problemen en de typen beleidsprocessen die daar het meest geëigend voor zijn. Die inzichten kunnen vervolgens worden gecombineerd met het inzicht dat verschillende typen manifeste sturingsbarrières die zich daarbij voordoen eisen stellen aan te kiezen sturingsvormen en ordeningsmechanismen. Dat geeft een beeld van het sturend vermogen en de werkwijze die daar in die situatie het meest geschikt voor is. Ook dat wordt in paragraaf 4.3 nader toegelicht.

4.3 Sturing

Zoals eerder aangegeven vatten we sturen op als pogingen tot bewuste beïnvloeding. Beleid kunnen we dan zien als poging om daar ook inhoud en richting aan te geven. Alle mogelijke actoren kunnen die pogingen ondernemen. Ofschoon gebruikelijk, moet bij beleid niet alleen aan de overheid worden gedacht, maar ook aan bedrijven, instellingen en maatschappelijke organisaties. In de samenleving worden ook heel veel dingen tot stand gebracht door andere actoren, vaak ook zonder dat de overheid daar zelfs bij betrokken is. Beleidsontwikkelingsprocessen zijn dus sturingsprocessen. De overeenstemming tussen een groep actoren over een bepaalde inhoud en richting van beleid, dat wil zeggen over bepaalde gedragsafspraken waaraan zij zich committeren, is de uitkomst, het resultaat van die processen.

Agendabouwconcept: agenderen, instrumenteren en effectueren als samenhangende stuurprocessen

Agendabouw gaat uit van drie samenhangende beïnvloedings- of sturingsprocessen: agenderen, instrumenteren en effectueren (Dirven en Kusiak, 1999):

- agenderen is het sturingsproces waarin verschillende politieke en maatschappelijke visies/probleempercepties en doelen worden gearticuleerd, om te resulteren in nieuwe, meer robuuste en gedragen probleem/doel combinaties;
- instrumenteren is het sturingsproces waarin de verschillende verantwoordelijkheden worden gearticuleerd en bevoegdheden (middelen/instrumenten) verdeeld om de (eventueel bij te stellen) agenda effectief te kunnen realiseren;
- effectueren is het sturingsproces waarin de instrumenten worden toegepast en gehandhaafd om de geagendeerde problemen relatief efficiënt op te kunnen lossen conform de doelen.

Deze ideaaltypische processen van onderlinge beïnvloeding voltrekken zich in de praktijk zeker niet ideaaltypisch: zoals we zagen zijn ze omgeven met talloze sturingsbarrières, terwijl er ook sturingskansen, windows of opportunity zijn. Naarmate deze kansen (k) kunnen worden benut en barrières (b) kunnen worden gereduceerd nemen robuustheid van de agenda, effectiviteit van de instrumenten en efficiency van de uitvoering toe. De samenhang van deze processen laat ook zien dat een weinig robuuste en gedragen agenda moeilijk kan leiden tot effectieve instrumenten en dat deze op hun beurt dan een efficiënte uitvoering in de weg staan. Dit veronderstelt dat het weinig zin heeft extra te investeren in het effectueringsproces wanneer onvoldoende is (of kan worden) geïnvesteerd in het agenderings- en/of instrumenteringsproces. De kwaliteit van sturen is dus afhankelijk van de wijze waarop deze drie sturingsprocessen in hun onderlinge afhankelijkheid en samenhang iteratief kunnen worden ontwikkeld en sturingskansen kunnen worden benut en –barrières geslecht (k/b). Omdat in de praktijk niet vaak sprake is van echt nieuw beleid, maar van beleidsaanpassing, -vernieuwing, -intensivering of evaluatie voltrekken deze drie sturingsprocessen zich steeds weer opnieuw, dus ook cyclisch.

Een en ander kan vanuit het gezichtspunt van elke participerende actor, schematisch als volgt worden weergegeven (zie Figuur 5).



- Drie sturingsprocessen: agenderen, instrumenteren, effectueren
- Iteratief en cyclisch

Figuur 5 Agendabouwconcept

Sturingsprocessen zijn dus processen van onderlinge beïnvloeding van het denken en handelen, om vermeende problemen te reduceren of wensen te realiseren. Om dit te bewerkstelligen hebben actoren elkaar nodig. Geen enkele actor kan dit alleen, de verscheidenheid in visies is immers groot, en de afwentelingsmechanismen in tijd, ruimte

of naar anderen liggen altijd op de loer. Actoren hebben elkaar dus hard nodig bij het sturingsproces. Allereerst moeten zij het eens worden over de aard en omvang van het probleem als ook over de doeleinden (agenderen). Vervolgens moeten zij het eens worden over de middelen of voorzieningen die daarvoor nodig zijn en vooral over de mogelijkheid en bereidheid van een ieder om die ook beschikbaar te kunnen en willen stellen (instrumenteren). Veelal moeten die eerst worden gecreëerd voordat ze kunnen worden toegepast (effectueren).

In hun verschijningsvorm kunnen instrumenten variëren van een voorlichtingsfolder tot een wettelijke regeling en van een avondcursus tot een onderwijssysteem. Dat is maar helemaal afhankelijk van het schaal- of aggregatieniveau waarop het te agenderen thema wordt geformuleerd en afgebakend. Immers op dat niveau worden dan ook problemen, doelen en instrumenten geformuleerd. Dat is vaak erg lastig op een hoog schaalniveau omdat dan alles met alles samenhangt, er weinig gemeenschappelijkheid is en daarmee ook weinig sturingsruimte. Dan kan het aanbeveling verdienen om het thema in deelthema's te splitsen en deze in hun samenhang horizontaal naast elkaar te agenderen. Dat is een kwestie van afwegen of de sturingswinst die dit oplevert ook opweegt tegen het sturingsverlies als gevolg van verlies aan integraliteit en toenemende coördinatielast. Behalve horizontalisering is ook vaak sprake van verticalisering van te agenderen thema's. Dat is het geval wanneer instrumenten eerst moeten worden gecreëerd voordat ze kunnen worden toegepast. Omdat een instrument op een hoog schaalniveau de vorm aanneemt van een doel op een lager schaalniveau en vervolgens van een thema op het laagste niveau, vormt het hogere schaalniveau altijd de context voor het lagere niveau en kan die context ook slechts worden gecreëerd vanuit een agendabouwproces op het hoogste niveau (de zogenaamde nut en noodzaak discussies). Ideale toekomstbeelden (richting) en visie-ontwikkeling (waardenoriëntaties en probleemperecepties) moeten daarom in eerste instantie op het hoogste schaalniveau (dus voor de lange termijn en voor meerdere domeinen) worden gearticuleerd en geformuleerd om de context te kunnen vormen voor de lagere schaalniveaus.

Betuwerroute

Een bekend voorbeeld waar dat niet gebeurde is de Betuwerroute: zonder agendabouwproces op macroschaalniveau, dus zonder zich af te vragen of deze railverbinding het goede instrument is voor verbetering van de kwaliteit van de goederentransport-infrastructuur in West Europa, werd de agenda feitelijk op mesoniveau gebouwd, en daarmee als doel geformuleerd. Zonder draagvlakverwerving op macroniveau kon dat ook moeilijk op mesoniveau worden gerealiseerd: het verzet tegen de keuzen voor tracé en kunstwerken groeide gestaag en daarmee de vertragingen en kosten. En intussen blijft er twijfel aan het nut en de noodzaak van dit instrument, dat wil zeggen aan de vraag of het een effectief en efficiënt middel is om de op macroniveau geformuleerde economische, mobiliteits- en milieudoelen te realiseren.

Aldus ontstaat voor complexe maatschappelijke vraagstukken een matrix van te agenderen horizontaal samenhangende en verticaal contextafhankelijke deelthema's. Op lange termijn zijn thema's, doelen en instrumenten aan verandering onderhevig en daarmee ook deze matrix van deelthema's. En wil het korte termijn beleid rekening houden met een gewenste lange termijn toekomst, dan moet eerst deze lange termijn

matrix worden ontwikkeld om de context te kunnen vormen voor het ontwikkelen van de korte termijn matrix van te agenderen deelthema's. Dan moet dus vanuit lange termijn en een hoog schaal- en abstractieniveau worden gedacht en geanalyseerd, een vertaalslag worden gemaakt naar korte termijn en concreet, om vervolgens concrete korte termijn activiteiten te ontwikkelen die het lange termijn pad proberen te volgen. Dat proces is iteratief en cyclisch en daarom een leerproces. Of de huidige sturingsvormen en beleidsprocessen daartoe geschikt zijn is een ander vraagstuk waar we hierna nog op terugkomen.

Drie zaken zijn dus heel belangrijk bij het sturen van complexe maatschappelijke vraagstukken:

- 1. Lange termijn visie-ontwikkeling en draagvlakverwerving daarvoor;*
- 2. De afbakening en opsplitsing van een complex beleidsvraagstuk in deelthema's op het juiste abstractieniveau. De optimale sturingssituatie moet worden gezocht op het snijpunt van toenemende stuurbaarheid vanwege kleinere deelthema's enerzijds en afnemende stuurbaarheid vanwege afnemende integraliteit en toenemende coördinatieproblemen anderzijds;*
- 3. De afbakening van een complex beleidsvraagstuk op het juiste schaalniveau. De sturingsresultaten (agenda, instrumenten, effecten) op een hoger schaalniveau vormen vervolgens de context voor sturingsprocessen op een lager niveau.*

Typen beleidsproblemen en sturingsvormen

In de wetenschappelijke literatuur onderscheidt men verschillende typen beleidsproblemen. In dit essay richten wij ons op de hardnekkige problemen, ook wel 'wicked problems' genoemd. Dit zijn slecht gestructureerde problemen omgeven met veel onzekerheid en gekenmerkt door een grote mate van complexiteit. Veelal kenmerken dit soort hardnekkige problemen zich door dissensus over de aard van de problematiek en de oplossing ervan. We hebben echter gezien dat voor de sturing van dit soort problemen de afbakening en opsplitsing in deelproblemen op het geschikte schaal- en abstractieniveau van essentieel belang is. Deze deelproblemen zijn qua aard en omvang minder complex dan het overkoepelende probleem. Het is daarom nuttig een typologie van beleidsproblemen te beschouwen, om na te gaan wat voor soort sturing voor wat voor soort problemen het meest geschikt is. Hiertoe gebruiken we een typologie van Hisschemöller (1993), die vier verschillende ideaaltypen beleidsproblemen onderscheidt. Deze vier beleidsproblemen zijn gekoppeld aan verschillende beleidsprocessen en onderscheiden naar de mate van consensus over waarden en gegevens, dus naar typen visies, zoals weergegeven in onderstaand schema.

typen visies Consensus over WAARDEN GEGEVENS	typen argumentatie	typen pol.besluitvorming	typen beleidsproces
1 + +	technisch denken	expertise elite	regelen
2 + -	marktdenken	kosten-baten wegen	onderhandelen
3 - +	rechtvaardigheidsdenken	beschermen kwetsbare belangen	pacificeren
4 - -	participatiedenken	bewustmaken	leren

Omdat elk van de vier regels een ideaaltipe betreft zijn per regel de typen argumentatie, besluitvorming en beleidsproces in theorie ook de meest geëigende benaderingswijzen voor het bijbehorende type beleidsprobleem. Anders geformuleerd: andere combinaties leiden tot meer sturingsproblemen en minder sturingsruimte. De consequentie daarvan is dat elk ideaaltipe ook een zekere ideaaltipische sturingsruimte c.q. set van sturingsbarrières heeft.

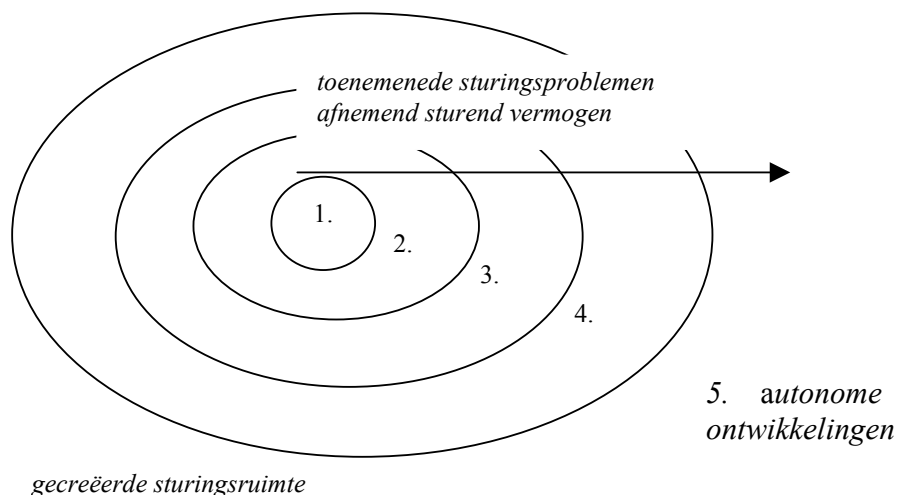
Dirven e.a. (1998) onderscheiden meerdere clusters sturingsproblemen die zich voor kunnen doen in sturingsrelaties tussen actoren. Daarbij is aannemelijk gemaakt dat bepaalde typen sturingsvormen het meest geschikt zijn voor bepaalde typen beleidsproblemen vanwege hun karakteristieke sturingsproblemen. Op deze wijze is geprobeerd de vijf door Dirven e.a. onderscheiden sturingsvormen te koppelen aan de door Hisschemöller onderscheiden beleidsproblemen en bijbehorende beleidsprocessen. Dit heeft geleid tot de volgende bevindingen:

1. De meest geëigende sturingsvorm voor beleidsproblemen die zich kenmerken door technisch denken en regelen is de klassieke *hiërarchische benadering*. Als verticaal ordeningsmechanisme zijn organisaties daartoe het meest geschikt. Zij beogen hun doelen en oplossingen te realiseren.
2. De meest geëigende sturingsvorm voor beleidsproblemen die zich kenmerken door marktdenken en onderhandelen is de *spelmetafoor*. Dat betreft een interactie tussen meerdere actoren, waarbij de spelregels bekend zijn. Zij hebben elkaar nodig en zijn van elkaar afhankelijk. Zij moeten overeenstemming bereiken over doelen en oplossingen om die te kunnen realiseren. Afhankelijk of het om enkele of om een groter aantal actoren gaat verschuift het ordeningsmechanisme van organisaties naar netwerkachtige sturing.
3. De meest geëigende sturingsvorm voor beleidsproblemen die zich kenmerken door rechtvaardigheidsdenken en pacificeren is het *arenamodel*. Netwerken zijn hier de ordeningsmechanismen. Netwerken worden gevormd door een aantal actoren met uiteenlopende (economische, sociale, ecologische, politiek-bestuurlijke) motieven, maar deels dezelfde doelen. Om hun doelen te kunnen realiseren hebben zij middelen nodig waarover anderen beschikken. Interacties zijn niet gebaseerd op spelregels: articulatie van visies is een proces van trekken en duwen, gericht op pacificatie.
4. De meest geëigende sturingsvorm voor beleidsproblemen die zich kenmerken door participatiedenken en leren is het *institutionaliseringsparadigma*. Dat is een proces van oriëntaties op en de vorming van instituties als waarden, gewoonten en regels in een breed en divers actorenveld. Het betreft brede maatschappelijke discussies, waar

(nog) geen draagvlak is voor doelen en oplossingen. Het ordeningsmechanisme is hier de individuele verantwoordelijkheid van participerende actoren.

5. Tenslotte kan nog een vijfde categorie beleidsproblemen worden onderscheiden: die waar geen sprake is van sturing oftewel bewuste beïnvloeding. Dat betreft autonome ontwikkelingen. Ze kenmerken zich door rechtvaardigingsdenken en gedogen. Deze non-sturingsvorm is geduid als rizoomconcept. Een rizoom is een zich in alle richtingen vertakkende wortelstok. Naarmate je hem op meer plaatsen onderbreekt krijgt hij meer zijvertakkingen. Drugsgebruik en prostitutie zijn daar voorbeelden van. Ze zijn niet uit te roeien. De enige mogelijkheid is proberen de wortelstok in een afgesloten ruimte te plaatsen. Dat wordt soms ook geprobeerd (drugscafés, tippelzones).

Aldus zijn vijf categorieën beleidsproblemen onderscheiden waarvoor de sturingsvormen en het sturend vermogen wezenlijk verschillen. Een en ander is schematisch weergegeven in Figuur 6.



<i>kenmerk maatsch. probleem</i>	<i>aard beleidsproces</i>	<i>type sturingsvorm</i>
1. technisch denken	regelen	klassieke hiërarchische benadering
2. markt denken	onderhandelen	spelmetafoor
3. rechtvaardigheidsdenken	pacificeren	arenamodel
4. participatie denken	leren	institutionaliseringsparadigma
5. rechtvaardigingsdenken	gedogen	rizoomconcept

Figuur 6 Typen beleidsproblemen en sturingsvormen

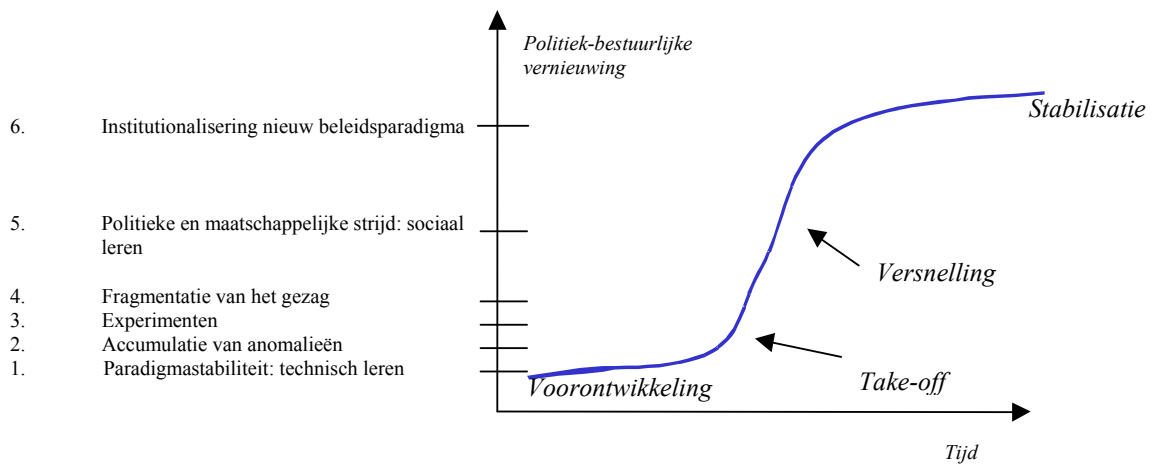
De verschillende sturingsvormen zijn op te vatten als verschillende sturingsparadigmata die – althans in theorie – het beste passen bij genoemde typen beleidsproblemen. Dit betekent dat andere combinaties minder goed passen en dus meer sturingsproblemen opleveren. De juiste keuze van de sturingsvorm is daarom een belangrijk aspect van het sturen van maatschappelijke problemen.

De in dit essay centraal staande hardnekkige problemen vallen in de categorieën 3, 4 en 5. Zij kenmerken zich door een beperkte sturingsruimte en veel sturingsproblemen en vragen om sociaal leren. Het hiërarchische regelmodel is hierop dus niet van toepassing, omdat dat model veel sturingsruimte en technisch leren veronderstelt. Ook de spelmetafoor biedt voor hardnekkige problemen geen oplossing. Het erbij betrekken van enkele actoren (adviesmodel) leidt slechts tot een diffuus en reductionistisch regelmodel, maar niet tot een ander paradigma, waaraan juist behoefte is. Immers dat vraagt van meet af aan, vanaf het moment dat het beleidsthema wordt geformuleerd, om een participatieve aanpak, waarbij alle relevante actoren van meet af aan zijn betrokken. Om sturingswinst te behalen zou moeten worden uitgegaan van een strategie waarbij autonome ontwikkelingen meer binnen de sturingsruimte worden gehaald door sturingsproblemen te overwinnen, om vervolgens op onderdelen te kiezen voor de meest geschikte sturingsaanpak. Dus uitgaan van hardnekkigheid wanneer daar ook sprake van is. Dit betekent dus uitgaan van het institutionaliseringsparadigma en arenamodel of zonodig van het rizoomconcept. Naarmate het sturingsproces vordert, doelen worden gerealiseerd en het probleem minder hardnekkig wordt, ontstaat op onderdelen meer sturingsruimte, waardoor ook andere sturingsvormen in beeld komen. Dit biedt vervolgens meer mogelijkheden voor toepassing van de spelmetafoor en het klassieke hiërarchische model. De aard van de sturingsprocessen verschuift dan van categorie 5 richting categorie 1, en niet omgekeerd. Dan is er dus echt sprake van een paradigmawisseling.

Hardnekkige problemen vragen om een wijziging van het bestaande sturingsparadigma.

Echter, paradigmatische beleidsveranderingen gaan bepaald niet vanzelf omdat het een fundamentele ommezwaai in de sturingstheorie betreft, en structurele veranderingen in sturingsvormen. Hierbij veranderen dus ook doelstellingen en beleidsinstrumenten radicaal van inhoud. Een voorbeeld is de overgang van het Keynesiaans economisch beleid na WO II naar het monetaristisch economisch beleid in de jaren '80. Howlett en Ramesh (1995) onderzochten het hoe en waarom van dergelijke paradigmawisselingen en onderscheidde zes verschillende fasen:

1. Er is sprake van paradigmastabiliteit: beleidstheorieën zijn geïnstitutionaliseerd en er is sprake van technisch leren;
2. Accumulatie van anomalieën treedt op: bepaalde onvoorziene gebeurtenissen kunnen niet meer met de bestaande theorie worden verklaard;
3. Er vinden experimenten plaats in een poging om het bestaande paradigma aan te passen aan de anomalieën;
4. Fragmentatie van het gezag: degenen die vasthouden aan het oude paradigma en zich baseren op oude 'expertise' raken in discrediet, terwijl personen en organisaties met nieuwe visies en ideeën juist gezag verwerven;
5. Politieke en maatschappelijke strijd vanuit verschillende beleidstheorieën: het debat verbreedt zich naar het grotere politiek-bestuurlijke systeem en er is sprake van sociaal leren;
6. Institutionaliseren van het nieuwe beleidsparadigma: voorstanders van het nieuwe paradigma krijgen meer status, veranderen arrangementen en creëren meer ruimte voor nieuwe ideeën en organisaties.



Figuur 7 Zes fasen van een bestuurlijke transitie

Genoemde zes fasen zijn in Figuur 7 gevisualiseerd. Ze bieden inzicht in de wijze waarop ingrijpende politiek-bestuurlijke veranderingen zich voltrekken. Deze politiek-bestuurlijke veranderingen vormen in feite de voorwaarde om tot transities en systeeminnovaties te komen. Anders gesteld, politiek-bestuurlijke vernieuwing die aansluit bij een gewenste paradigmawisseling, is een belangrijke voorwaarde om tot economische, technologische, sociaal-culturele en ecologische vernieuwing te komen. Op deze wijze kunnen we nagaan in welke fase van wisseling van het bestuurlijk beleidsparadigma we ons nu bevinden. Dat is, schijnbaar enigszins gefragmenteerd, in de fasen 3 en 4 en aan de vooravond van fase 5: er vinden experimenten plaats met nieuwe sturingsvormen die nodig zijn voor transitiebeleid (fase 3), er wordt ruimte gecreëerd voor personen, organisaties en netwerken die daar met nieuwe ideeën en concepten op aanhaken (fase 4), en met de aanpak van de NMP-4 transities zal er ruimte gaan ontstaan voor bredere toepassing van de nieuwe beleidstheorieën en sturingsvormen door sociaal leren (fase 5).

In het licht van deze paradigmatische politiek-bestuurlijke verandering, zijn de betrokken maatschappelijke actoren op zoek naar een nieuwe rol. Dat wil zeggen naar verbetering van de mogelijkheden om hun wensen te kunnen realiseren, oftewel om te sturen. Die zoektocht leidt in bepaalde fasen van een paradigmawisseling tot verwarring en spanningen. Dat geldt met name ook voor de overheid. Die ontwikkelingen worden recentelijk sterk gevoeld door de roep om een andere en krachtiger overheid en door toenemende ontevredenheid van kiezers. Dit alles lijkt tot gevolg te hebben dat maakbaarheid weer terug op de politieke agenda is gekomen, maar dan wel vanuit het besef dat dit in toenemende mate gedeelde en gedeeltelijke maakbaarheid is. Het institutionaliseringsparadigma en het arenamodel zijn voorbeelden van sturingsvormen bij uitstek die laten zien dat vele partijen maken en sturen, dat sturen een gezamenlijk proces van wederzijdse beïnvloeding is, en dat het een zoekproces is van sociaal leren en experimenteren. Dat geldt in het bijzonder voor complexe en hardnekkige problemen die

vragen om ingrijpende maatschappelijke veranderingen zoals systeeminnovaties en transitie.

5. Vernieuwing als uitdaging: een unieke kans

Brede vernieuwingsprocessen als transities en systeeminnovaties komen niet makkelijk tot stand en mislukken ook nogal eens. Maar eens in de zoveel tijd grijpen de maatschappelijke radertjes vanuit de verschillende domeinen op verschillende schaalniveaus zodanig op elkaar in dat ze elkaar versterken. Veel vaker echter blokkeren de radertjes elkaar. Vaak kenmerkt de huidige situatie zich door een hoge mate van ‘lock in’: het vastzitten in bestaande structuren. Een ander kenmerk is de hoge mate van padafhankelijke ontwikkeling, dat wil zeggen dat het in het verleden gemaakte pad van keuzes bepaalde keuzemogelijkheden op dit moment in de weg staat. Dit kan bijvoorbeeld via vastgeroeste denkbeelden, ingeslepen gedragingen of dominante technologische ontwikkelingspaden. Het heeft dan weinig zin om tegen de stroom in te roeien, er moet derhalve wel een momentum zijn.

Veel transities en systeeminnovaties die zich in het verleden hebben voorgedaan zijn (schijnbaar) toevallig ontstaan. Slechts een enkele transitie uit het verleden is met een vooropgezet doel ingezet en gerealiseerd, dat wil zeggen gevolg van beleid. Daartoe hoort ook het transitie voorbeeld van de omschakeling van kolen naar aardgas in Nederland, die zich in een korte tijdsspanne voltrok, vernuftig geregisseerd door de overheid.

De relatie tussen transities en systeeminnovaties enerzijds en duurzame ontwikkeling anderzijds is dan ook tamelijk broos. Veel transities en systeeminnovaties die zich in het verleden voltrokken hebben niet geleid tot een duurzamere samenleving. Integendeel, vaak was sprake van schadelijke bijeffecten als symptomen van onduurzaamheid. Zo hebben in het verleden veel technologische innovaties weliswaar geleid tot vermindering van de vervuiling per eenheid energieverbruik (daling van de intensiteit), maar ook tot vergroting van het volume, waardoor de totale vervuiling niet afnam maar toenam. Duurzame ontwikkeling is dus van nature bepaald niet het automatische gevolg van transities of systeeminnovaties. Maar toenemende expliciete- en ervaringskennis van de werking en sturing van maatschappelijke transities en systeeminnovaties, maken het mogelijk duurzame ontwikkeling meer doelgericht na te streven.

Dit plaatst ons voor een geweldige uitdaging: voor het eerst in de geschiedenis kunnen we transities en systeeminnovaties entameren vanuit een vooropgezet doel, nl. dat van duurzame ontwikkeling.

Het streven naar integrale vernieuwing in brede maatschappelijke zin stelt wel een aantal eisen aan alle betrokken partijen, omdat een aantal barrières moet worden geslecht. Integrale vernieuwingsprocessen roepen veel weerstand op, omdat gevestigde belangen, waarden en normen in het geding zijn en wellicht worden bedreigd. Eén van de belangrijkste voorwaarden voor transities of systeeminnovaties is een wijziging in perspectief of wereldbeeld, dat wil zeggen een omslag in denken en handelen. *Maar een*

omslag in denken gaat vaak vooraf aan een omslag in doen. Een omslag in denken gaat gepaard met een verandering van het wereldbeeld dat mensen hebben. Een wereldbeeld is het geheel van opvattingen, percepties, normen en waarden volgens welke men naar de wereld kijkt (Schwartz en Thompson, 1990). Dat betreft dus het geheel van motieven en de daarop gebaseerde gegevens. Een wereldbeeld is dus een visie op een hoog abstractieniveau (systeemniveau), vaak sterk verankerd en breed gedragen. Wereldbeelden veranderen meestal traag en geleidelijk, bijvoorbeeld door voortschrijdende kennis, ervaringsfeiten of nieuwe inzichten, of door articulatie en confrontatie van verschillende visies. Maar wereldbeelden kunnen ook frontaal en radicaal omklappen, bijvoorbeeld door calamiteiten, rampen of verassingen, denk maar aan de ramp op 11 september 2001. Ook een combinatie is mogelijk, wanneer een calamiteit leidt tot een versnelde omvorming van het wereldbeeld.

Geleidelijke verandering in een pluriforme en geëmancipeerde samenleving betekent dat de aard en omvang ervan naar plaats en tijd verschilt. Enerzijds neigen actoren in toenemende mate tot verschillende probleempercepties en handelingsperspectieven omdat zij verschillende wereldbeelden of visies en daaraan ten grondslag liggende gedragsmotieven hebben. Dit betekent dat opvattingen over aard en omvang van een probleem, en over doelen en oplossingsrichtingen, sterk uiteen kunnen lopen. Maar anderzijds - vanwege toenemende samenhangen en afhankelijkheden - hebben zij elkaar ook steeds meer nodig om hun deels overlappende doelen te kunnen realiseren, of om te voorkomen dat zij elkaar steeds meer in de weg zitten. Dat dwingt maatschappelijke actoren in zekere mate tot articulatie van hun visies en doelen, dus tot agenderingsprocessen die toewerken naar een gemeenschappelijke agenda die men wil realiseren. Dergelijke processen kunnen een momentum vormen dat kan worden versterkt. Maar dat is lastiger naarmate visies over een maatschappelijk thema sterker verschillen. Immers dat betekent meer sturingsproblemen en minder sturingsruimte waardoor de robuustheid van de agenda, de effectiviteit van de instrumenten en de effecten van de uitvoering beperkt blijven. Bestuurlijk modernisering, dat wil zeggen agenderen en reduceren van deze sturingsbarrières, draagt er toe bij dat deze ruimte niet onnodig beperkt blijft.

Een andere barrière voor integrale vernieuwing is het korte termijn en ad-hoc denken. Veel van onze hedendaagse maatschappelijke problemen zijn complex, slecht gestructureerd en omgeven met veel onzekerheden. Deze hardnekkige problemen, ook wel 'wicked problems' genoemd, zijn van het type met een grote mate van dissensus in visies. Dat betekent dat niet direct overeenstemming kán bestaan over zowel de aard van een dergelijk probleem als over de best passende oplossing. Niettemin wordt het merendeel van dit soort problemen nog vaak op klassieke wijze aangepakt vanuit een oplossingsgerichte planbenadering, waarin kosten-baten analyses centraal staan. We zagen echter dat bij dit soort complexe maatschappelijke problemen andere sturingsvormen nodig zijn: zo noemden we het rizoomconcept, institutionaliseringsparadigma en arenamodel. Dat zijn proces gerichte, pluralistische en ontwerpende benaderingen. Daarbij wordt veel energie gestoken in het ontwikkelen van gedeelde probleempercepties, doelen en visies, het ontwikkelen en openhouden van meerdere oplossingsrichtingen en het selecteren van kansrijke acties en strategieën. Dit kan alleen

via een toekomstoriëntatie, waarbij het proces van lange-termijn visieontwikkeling een wezenlijke rol speelt. Het ontwikkelen van inspirerende en fantasierijke toekomstbeelden, mede via exploratieve scenario's is van essentieel belang om de ontwerpruimte (veranderingsruimte) zo breed mogelijk te kunnen houden.

Het multi-domein, multi-level, multifase en lange termijn karakter van transitie betekent dat daarbij een groot en toenemend aantal maatschappelijke actoren gedurende lange tijd betrokken zijn en dat zij moeten leren omgaan met hardnekkigheid, dat wil zeggen met een grote mate van omgevingsdynamiek, met complexiteit en met beperkte stuurbaarheid. Dat impliceert een groot aantal onzekerheden, dilemma's en institutionele barrières, ook politiek-bestuurlijke. Klassieke hiërarchische sturing past daar niet bij. Immers die kenmerkt zich door beheersen en controleren, door regelen en onderhandelen en door technisch denken en markt denken, terwijl bij transitie het leren omgaan met onzekerheden en het creëren van sturingsruimte centraal staan.

Een breed maatschappelijk proces van vernieuwing kan niet zo maar van boven af worden afgedwongen. Het is deels een autonoom emergent proces dat het best gedijt in een maatschappelijk klimaat dat daarvoor de mogelijkheden biedt. En het is deels een proces van bijsturing dat het meeste effect sorteert wanneer gebruik wordt gemaakt van die sturingsvormen die daar het meest geschikt voor zijn. Impulsen voor vernieuwing moeten daarom betrekking hebben op zowel het creëren van gewenste autonome ontwikkelingsruimte als op het creëren van gewenste sturingsruimte, door het reduceren van barrières. Ingeval in de beginfase van een transitie sprake is van grote barrières in termen van complexiteit, dynamiek en stuurbaarheid, kan vernieuwing worden gestimuleerd door een kleine groep mensen met lef, ambitie en visie. Ideeën, boodschappen en gedrag kunnen zich verspreiden als virussen, via een proces van 'social epidemics' (Gladwell, 2000). Zo'n epidemische verspreiding kan echter alleen plaats vinden als de vereiste context aanwezig is, als de uit te dragen ideeën 'besmettelijk' genoeg zijn, en als de juiste mensen het idee uitdragen. Deze mensen kunnen de koplopers worden van een brede maatschappelijke beweging, mits deze kleine kopgroep bestaat uit koplopers die de vereiste competenties hebben. Idealiter zou een kopgroep moeten bestaan uit mensen met specifieke inhoudelijke kennis en expertise, uit netwerkers (communicatiedeskundigen) en uit verkopers. Zij brengen niet alleen hun expliciete- en ervaringskennis in, maar ontwikkelen ook nieuwe kennis en ervaring, als ontwikkelaars van (i) inspirerende en aansprekende toekomstbeelden en -visies, van (ii) perspectiefvolle transitiepaden, van (iii) transitieagenda's en van (iv) communicatie-kennisontwikkelings- en leerprocessen, ook op het terrein van meta-leren. Een kleine kopgroep van experts, netwerkers en verkopers die een 'besmettelijke' boodschap heeft en kan meeliften op de golven van de internationale conjunctuur, kan een enorme invloed hebben en een transitie of systeeminnovatie mede in beweging zetten of versnellen. Dit vergt van de koplopers echter veel lef, wilskracht, overtuiging en ambitie omdat ze, zeker in het begin, regelmatig ook tegen de stroom in moeten roeien. Een mooi voorbeeld vormt de anti-globaliseringsbeweging, die heel diffuus is en een paar iconen heeft als voorbeelden voor een brede protestbeweging die razendsnel aan invloed heeft gewonnen.

Samenleving in transitie; een vernieuwend gezichtspunt

6. Hoe kunnen we maatschappelijke vernieuwing vormgeven?

In hoeverre zijn brede maatschappelijke vernieuwingsprocessen als transities en systeeminnovaties te sturen? Transities en systeeminnovaties zijn geen blauwdrukken die wetmatig verlopen en deterministisch vastleggen wat zal gaan gebeuren. Integendeel, het zijn evolutionaire processen die mogelijke ontwikkelingspaden markeren, waarvan de richting en het tempo kunnen worden bijgestuurd door specifiek beleid. In andere woorden, transities en systeeminnovaties zijn niet te sturen (managen) in termen van volledige controle en beheersing, daarvoor zijn de onzekerheden te groot en doen zich te veel verrassingen voor. Maar transities en systeeminnovaties zijn wel te sturen in termen van beïnvloeding, aanpassing en bijsturing. Met andere woorden: de richting en snelheid van een transitie of systeeminnovatie kunnen wel worden beïnvloed. In concreto betekent dit sturen door het creëren van een klimaat waarin de maatschappelijke vernieuwing tot bloei kan komen, en door het entameren van de juiste initiatieven op het juiste moment. Heldere communicatie tussen alle betrokken partijen is hierbij van essentieel belang.

Een mooi voorbeeld hiervan is de energietransitie in Nederland van kolen naar gas in de jaren '50 en '60. Deze transitie verliep relatief soepel en snel in Nederland, zeker in vergelijking met het buitenland, mede doordat de overheid een pro-actieve rol speelde, en op tamelijk uitgekende wijze mede vorm gaf aan het transitieproces (Verbong, 2000).

Als we spreken over sturing van maatschappelijke vernieuwing bedoelen we bijsturen en bewust beïnvloeden door: initiatieven te ontplooiën, voorwaarden en condities te scheppen waaronder vernieuwing kan plaatsvinden, voldoende sturingsruimte te creëren, en inzichten en leereffecten te communiceren.

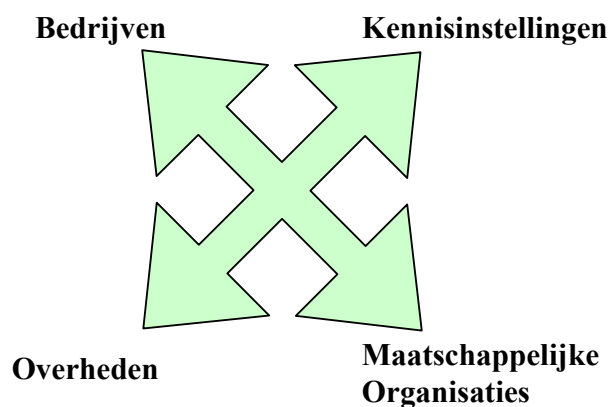
Maar op welke wijze kunnen transities en systeeminnovaties dan worden gestuurd of 'gemanaged'? Er bestaat geen generiek recept voor het managen van transities en systeeminnovaties. Het managen van dergelijke complexe maatschappelijke processen is vergelijkbaar met een gezamenlijke zoektocht, waarvoor echter nog geen gemeenschappelijk kompas beschikbaar is; ook dat moet worden ontwikkeld. Wel kunnen we een aantal wegwijzers geven voor transitie management, hierna geduid als transitiebeleid, die wij hieronder presenteren. De wegwijzers volgen een drietal samenhangende ontwikkelingslijnen: het inrichten en ontwikkelen van een goed functionerend vernieuwingsnetwerk voor een transitiethema, het ontwikkelen van inhoudelijke visies, transitiepaden en transitieagenda's en het sturen op kennisontwikkeling en leereffecten. Het gezamenlijke zoek- en leerproces bestaat uit een aantal samenhangende iteratief en cyclisch te ondernemen stappen, die hieronder zullen worden uitgewerkt. Ter illustratie van de zoektocht is een metafoor uitgewerkt die reeds binnen ministeries opgeld doet, een reis naar het zuiden, waarin de verschillende bouwstenen van transitiebeleid zijn verwerkt.

Stappen als wegwijzers voor transitiebeleid

De eerste stap als wegwijzer voor transitiebeleid is het *inrichten van een transitie-arena*. Met transitie-arena bedoelen we niet zozeer een fysieke arena, maar een vernieuwingsnetwerk voor een in beginsel globaal omschreven en afgebakend transitiethema. Afhankelijk van een nadere afbakening in meerdere deelthema's kunnen verschillende transitie-arena's worden opgezet, maar het lijkt verstandig te beginnen met één transitie-arena.

Wat voor soort mensen mogen nu mee doen in de transitie-arena?

Deze vraag is niet eenduidig te beantwoorden, al kunnen we wel een paar wenken geven. De eerste wenk is dat de groep niet te groot moet zijn en dat de relevante actoren worden geïdentificeerd en geselecteerd op basis van hun competenties, belangen en achtergronden. De geselecteerde actoren zijn de koplopers die als deelnemers aan de transitie-arena het transitiespel gaan spelen. Dit moeten er niet teveel zijn en ook niet teveel van dezelfde typen actoren. De tweede wenk is dat er echte vernieuwers deelnemen aan het transitieproces. Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen mensen die echt willen vernieuwen en mensen die vernieuwing willen. Het verschil is dat de eerste groep werkelijk open staat voor het vernieuwingsproces, terwijl de tweede groep vooringenomen denkt en opereert in termen van pasklare 'vernieuwende' oplossingen. Het laatste kan zelfs ten koste gaan van het vernieuwingsproces. De laatste wenk betreft een adequate inbreng van de benodigde competenties en dus evenwichtige vertegenwoordiging van inhoudsdeskundigen, netwerkers en verkopers uit de maatschappelijke vierhoek: overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen, zie Figuur 8. De koplopers van deze partijen moeten zich committeren aan het vernieuwingsproces en moeten het proces ook (uit)dragen.



Figuur 8 De maatschappelijke vierhoek

Voor deze koplopers in de transitie-arena moet voldoende ruimte en gunstige condities worden gecreëerd, zodat de beoogde vernieuwingsprocessen qua richting en snelheid

steeds beter kunnen gedijen. Belangrijk is ook dat de koplopers gemeenschappelijke opvattingen ontwikkelen over de te volgen werkwijze en aanpak.

Wie selecteert nu deze vernieuwers voor de transitie-arena?

Ook deze vraag is lastig te beantwoorden, maar ook hierbij een paar wenken op basis van opgedane ervaringen. Er bestaat niet zoiets als een 'poortwachterfunctie' waarbij de poortwachter selecteert wie wel en niet mag meedoen. En het is zeker niet zo dat alleen de overheid dat op (inter-) departementaal niveau zou moeten bepalen. Ook dit is een evoluerend proces, waarbij een zeer kleine, divers samengestelde kerngroep (uit de vierhoek) zich buigt over de vraag wie mag/kan deelnemen en wie niet. Verstandig lijkt om deze kerngroep langzamerhand uit te breiden, waarbij na verloop van tijd de kerngroep van samenstelling verandert, waardoor nieuwe vernieuwers weer nieuwe deelnemers kunnen selecteren.

Naast het inrichten van de transitie-arena is het *organiseren van het multi-actor proces* een belangrijke wegwijzer. Organiseren betekent hier vooral het langdurig blijven creëren van de juiste context en passende condities die het vernieuwingsnetwerk in staat stellen om de beoogde transitie en systeeminnovaties tot ontwikkeling te brengen. Dit betekent in concreto vier activiteiten: (i) ruimte bieden voor en stimuleren van innovatieve sturingsvormen, omgangsvormen, experimenten, leerprocessen, besluitvormingsprocessen, etc.; (ii) het wegnemen van institutionele barrières en het reduceren van sturingsproblemen (sturingsruimte creëren); (iii) het inrichten van een onafhankelijke organisatie die de transitie-arena ondersteunt en de vernieuwingsprocessen helpt aanjagen; en (iv) het opzetten van ondersteunende transitieteams op de thuisbases van de participerende actoren teneinde commitment op hoog bestuurlijk niveau te garanderen, de communicatie tussen de transitie-arena en de thuisbases zo goed mogelijk te laten verlopen, met voldoende capaciteit en kwaliteit in het interne en externe transitieproces te participeren en voldoende facilitaire en financiële ondersteuning te bieden.

In het gezamenlijke zoek- en leerproces in de transitie-arena speelt iedere actor verschillende rollen in verschillende fasen van de transitie. Zo kan de overheid zowel regisseur, initiator, aanjager, facilitator als ook medespeler zijn. Dit interactief en wederzijds leerproces, waarbij actoren zowel kennisproducent als kennisconsument kunnen zijn, vraagt veel inzet van alle betrokkenen en een herbezinning op hun traditionele rol. Het vraagt om een ander perspectief op wie probleemveroorzakers zijn en wie probleemoplossers. Bovenal vraagt het een commitment voor langere tijd aan de gezamenlijke ambities en doelstellingen. Een dergelijk complex proces met een hoogst onzekere uitkomst is een enorme uitdaging, maar doet ook een groot beroep op het vertrouwen en de inventiviteit, flexibiliteit en vasthoudendheid van alle betrokken maatschappelijke actoren.

Met de volgende drie samenhangende stappen wordt het agenderingsproces ingeluid. Stap drie als wegwijzer voor transitiebeleid is dan het *afbakenen van het transitievraagstuk* in te agenderen deelsystemen en deelthema's. Met die afbakening kan het relevante actorenveld goed in kaart worden gebracht. Zo is er voor de duurzame landbouw reeds een dergelijke samenhangende indeling gemaakt, met onderscheid naar

onder meer extensieve, grondgebonden productie van plattelandsdiensten (voedsel, biodiversiteit, landschap, waterberging, recreatie, ruimte en stilte) en intensieve, niet-grondgebonden productie van food en non-food. Op verschillende schaal- en aggregatieniveaus moeten de verschillende thema's, sectoren en domeinen in kaart worden gebracht. Deze afbakening is heel belangrijk om de relaties tussen transities, systeeminnovaties en proces- en produktinnovaties helder in beeld te krijgen.

Vervolgens wordt de vierde stap als wegwijzer voor transitiebeleid ingezet met het per deelvraagstuk expliciteren en articuleren van de verschillende lange termijn visies, dat wil zeggen van de verschillende probleempercepties en de daaraan ten grondslag liggende motieven van de verschillende actoren. Dit articulatieproces van stap 4 betreft *het ontwikkelen van gemeenschappelijke lange termijn probleempercepties en –visies*. Maar het ontwikkelen van gemeenschappelijke visies is vaak geen eenvoudige opgave. Verschillende partijen percipiëren vanuit verschillende motieven (normen, waarden, belangen, strevingen) hun werkelijkheid. Zij kijken dus vanuit verschillende wereldbeelden en hebben bijgevolg verschillende probleempercepties. Eerst moeten betrokken actoren hun verschillende visies of wereldbeelden articuleren en achterliggende motieven expliciet maken. Dat geldt ook voor de overheid die als participant in de transitie-arena vaak vanuit een ander wereldbeeld en andere motieven naar de werkelijkheid zal kijken dan andere actoren. Alleen wanneer de verschillende wereldbeelden en achterliggende motieven van partijen in voldoende mate convergeren kan overeenstemming ontstaan over een gemeenschappelijke probleemperceptie. Daarbij is het van belang dat goed wordt gekeken naar de aard van het betreffende probleem. Wat is eigenlijk het probleem, vanuit welke invalshoeken kan men naar het probleem kijken? Verschillende partijen kijken vanuit verschillende wereldbeelden naar een vraagstuk en zien dan verschillende problemen, qua aard, omvang of oorzaak.

Het in kaart brengen van de onzekerheden die het probleem omgeven is hierbij dus van essentieel belang. Onzekerheid vormt dus een leidraad bij de analyse van het probleem in kwestie in plaats van het sluitstuk. Een cruciale fout die vaak wordt gemaakt is dat men de aard van het probleem over het hoofd ziet, en heel snel richting oplossing gaat, die dan achteraf een pseudo-oplossing blijkt te zijn. Communicatie over en convergentie van de verschillende perspectieven en motieven van waaruit men naar een probleem kijkt, is een absolute voorwaarde voor het werken aan een gezamenlijke oplossingsrichting (Van Asselt, 2000).

Een vijfde belangrijke wegwijzer voor transitiebeleid is het *ontwikkelen van transitie-eindbeelden en van –einddoelen voor de komende decennia (ca. 25-50 jaar)* als bouwstenen in het visieontwikkelings- en agendabouwtraject. De eindbeelden zijn echter geen abstracte vergezichten, maar innovatieve, inspirerende en fantasierijke transitie-eindbeelden. Deze transitie-eindbeelden worden ontwikkeld met een breed scala aan maatschappelijke actoren die elk dus participeren en elementen aandragen in het agenderingsproces dat moet uitmonden in een gezamenlijke doelstelling richting duurzame ontwikkeling. We gaan daarbij niet uit van één optimaal transitie-eindbeeld als blauwdruk, maar ontwikkelen meerdere transitie-eindbeelden. Deze transitie-eindbeelden evolueren in de tijd, afhankelijk van de verkregen inzichten en leereffecten. Pas

gaandeweg in het transitieproces wordt gekozen voor het meest innovatieve, veelbelovende en haalbare eindbeeld.

De transitie-eindbeelden en einddoelen zijn uitgangspunt voor de stappen 6 en 7: *het verkennen van transitiepaden en het formuleren van tussendoelen*. Dit behelst het ontwikkelen van verschillende transitiepaden in de vorm van scenario's die leiden tot de gewenste transitie-eindbeelden. Daarbij worden de tussendoelen afgeleid van de lange termijn transitie-einddoelen en vormen een toetsingskader voor het bestaande beleid. De scenario's moeten vooral exploratief en innovatief zijn en op verschillende schaalniveaus worden uitgewerkt in de vorm van strategieën. Belangrijk is om niet vroegtijdig te kiezen voor bepaalde scenario's en transitiepaden, maar dat zoveel mogelijk de verschillende opties open worden gehouden. Pas na verloop van tijd, op basis van de leereffecten en inzichten die ontstaan door de uitgevoerde innovatie-experimenten, wordt duidelijk welke opties afvallen en welke overeind blijven. Dit is dus een evolutionair proces van variatie en selectie, gemarkeerd door veel tussentijdse stappen, evaluaties en gerichte innovatie-experimenten. Innovatie-experimenten zijn experimenten met een hoog risicogehalte (in termen van mislukken), maar ook met een grote potentiële bijdrage aan de beoogde transitie of systeeminnovatie. Belangrijk is dat gebruik wordt gemaakt van en wordt voortgebouwd op 'autonome' initiatieven van maatschappelijke actoren. Vaak lopen er al de nodige interessante initiatieven en is er al een heleboel energie aanwezig bij de betrokken actoren. Het is dan zaak deze energie zo goed mogelijk te mobiliseren en richting te geven aan de bestaande initiatieven en experimenten.

Agenderen is het sturingsproces waarin betrokken actoren hun visies en doelen met betrekking tot een bepaald (transitie)thema articuleren om draagvlak te creëren voor een zo robuust mogelijke agenda, dat wil zeggen voor robuuste en gedragen probleem/doel combinaties. De stappen drie tot en met zeven maken daar deel van uit. Zo'n agenda kan beter worden gerealiseerd naarmate er een breder draagvlak voor is ontwikkeld, aangezien dit een grotere sturingsruimte en een groter sturend vermogen impliceert. De uitdaging is derhalve in openvolgende transitierondes dat draagvlak te verbreden.

Het ontwikkelen en toepassen van de juiste instrumenten om de agenda van het transitieproces uit te voeren en te implementeren is stap 8 als wegwijzer van het transitieproces. Instrumenteren is het sturingsproces waarin verantwoordelijkheden en benodigde bevoegdheden en middelen (instrumenten) worden gearticuleerd, verdeeld en toegedeeld aan de participerende actoren om de agenda zo effectief mogelijk uit te kunnen voeren. En effectueren is het sturingsproces waarin de instrumenten worden toegepast en gehandhaafd om de geagendeerde problemen zo goed mogelijk op te kunnen lossen conform de doelen. Bij de praktische uitvoering van transitiebeleid horen instrumenten in de brede zin van het woord: acties, processen, fiscale instrumenten, arrangementen, maatregelen, subsidies, bevoegdheden, etc. Deze kunnen worden afgeleid uit de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren in het transitieproces om de agenda mede te helpen realiseren. Sommige van die instrumenten moeten nog ontwikkeld worden, andere instrumenten kunnen direct worden ingezet en toegepast in het transitieproces.

Een volgende belangrijke wegwijzer is dat in zogenaamde *ontwikkelingsrondes* de evaluatie plaatsvindt van de tussendoeleinden. De betrokken partijen bekijken in hoeverre de *tussendoeleinden* zijn gerealiseerd, of het transitieproces qua opzet en uitvoering naar wens verloopt, en wat is geleerd van de uitgevoerde innovatie-experimenten. De leerervaringen die worden opgedaan met innovatie-experimenten vormen de basis voor tussentijdse evaluaties en bijstelling van de lange-termijn visies en achterliggende transitiepaden. Onderzocht wordt in hoeverre de ingezette instrumenten hebben bijgedragen aan de oplossing, en de visie ondersteunen. Op basis van nieuwe inzichten, ervaringen en omstandigheden vindt een geleidelijke aanpassing plaats van de agenda, van de instrumenten en van de uitvoering. Hierbij zij aangetekend dat van mislukte experimenten vaak meer geleerd kan worden dan van gelukte experimenten. Het is hierbij van groot belang deze leereffecten systematisch vast te leggen en op te slaan. Hetzelfde gaat op voor het monitoren van de systeemveranderingen die zich voordoen en het leren herkennen van de zogenaamde kiemen voor verandering.

De bovenstaande stappen als wegwijzers in het transitieproces, verlopen iteratief en interactief en vormen een cyclisch geheel. In de volgende cyclus worden dezelfde stappen wederom doorlopen, maar met een grotere groep deelnemers (het peloton), en op verschillende schaal- en aggregatieniveaus. Dit is een geleidelijk verbredingsproces waarbij de aanhakers en thuisbases gangbaar beleid steeds meer ombuigen in de richting van de transitieagenda, en een verdiepingsproces waarbij de transitiedoelen en –paden steeds duidelijker, scherper en indringender worden ontwikkeld. Het organiseren daarvan is de tiende wegwijzer als stap in het cyclische transitieproces. Met het agenderen van de (deel)thema's in de lange termijncontext van duurzame ontwikkeling langs de lijnen van de transitiepaden, komt de beleidsontwikkeling goed op gang. De arena's van het gangbare beleid en van transitiebeleid gaan elkaar steeds meer ontmoeten. Door toenemende interactie tussen beide beleidssporen kan het kortere termijn beleid steeds meer en steeds beter worden geplaatst in het lange termijn perspectief van duurzame ontwikkeling.

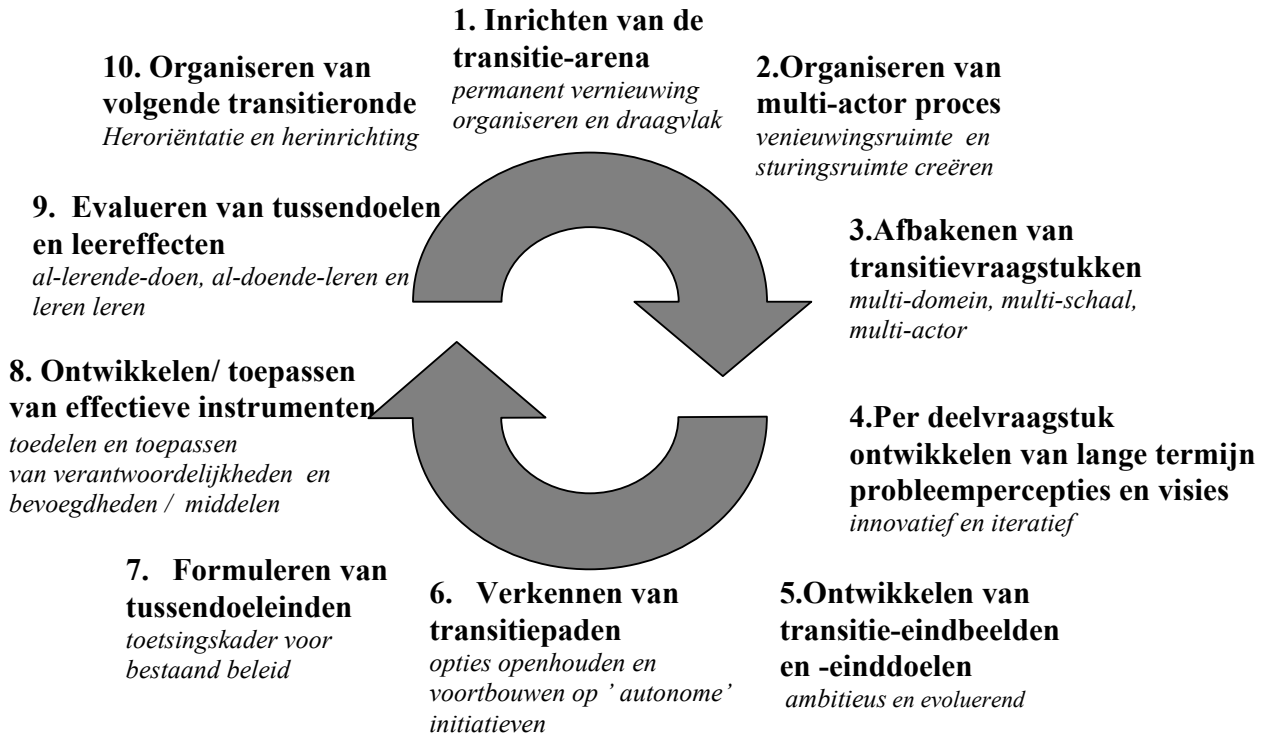
Het gecombineerde zoek- en leerproces vereist een vernuftige organisatie en aansturing. Het *zoekproces* wordt georganiseerd door een onafhankelijke organisatie in combinatie met transitieteams in de thuisbases die voortdurend faciliteren, aanjagen, en voldoende ruimte en condities creëren om maatschappelijke vernieuwing te doen ontstaan. Het *leerproces* heeft drie componenten. Het al-lerende-doen (theoretische kennis ontwikkelen en toetsen aan de praktijk), al-doende-leren (ervaringskennis ontwikkelen en toetsen aan de theorie), en leren-leren (leerstrategieën ontwikkelen, toepassen en evalueren). De tweede component betreft het kennisontwikkelingsproces: het verbreden en verdiepen van de kennisbasis, door het ontwikkelen en toepassen van expliciete kennis.

De op duurzaamheid gebaseerde transitie-eindbeelden vormen de leidraad van een cyclisch transitieproces als gezamenlijk zoek- en leerproces. De transitie-eindbeelden worden via scenario's vertaald in transitiepaden en strategieën, die worden gemarkeerd door veel tussentijdse stappen, evaluaties en gerichte innovatie-experimenten. De transitiepaden vormen weer de leidraad voor de te realiseren beleidsontwikkeling en implementatie, waarbij een scala aan instrumenten wordt ontwikkeld, ingezet en toegepast. Via een proces van al-lerende-doen, al-doende-leren en leren-leren, wordt systematisch kennis ontwikkeld, die in de samenhangende stappen en in volgende rondes wordt gebruikt. Op deze wijze ontstaat een proces van voortdurend leren, experimenteren, ervaren, vooruitzien en terugkoppelen. Dit resulteert in een geleidelijke aanpassing van perspectieven en visies op duurzame ontwikkeling, van transitiepaden en –eindbeelden, van transitieagenda's en instrumenten en van experimenten en leerprocessen. Belangrijk hierbij is dat de bestaande energie van actoren wordt gemobiliseerd en dat aansluiting wordt gevonden bij lopende innovatie-initiatieven.

Samengevat kunnen we de wegwijzers voor transitiebeleid presenteren in de vorm van een tienstappenplan. Deze tien stappen vormen geen blauwdruk, en hoeven ook niet allemaal netjes na elkaar te worden doorlopen in de genoemde volgorde, maar vormen een cyclisch en iteratief proces. Ze kunnen worden opgevat als een meerdimensionale ruimte van activiteiten die, afhankelijk van hun samenhangende ontwikkeling en van de mate waarin de transitie tot ontwikkeling komt, in wisselende combinaties steeds vaker gelijktijdig worden ondernomen. Wel is het nuttig onderscheid te maken naar stappen die betrekking hebben op de inrichting en organisatie van de transitie-arena, en het werken zelf in de transitie-arena. Stappen 1, 2, 3, en 10 betreffen vooral de inrichting, opzet en organisatie van de transitie-arena, terwijl de overige stappen betrekking hebben op de verschillende inhoudelijke en procesmatige activiteiten die plaatsvinden in de arena, en tussen de arena en de thuisbases van de betrokken actoren.

1. Inrichten van de transitie-arena / het vernieuwingsnetwerk
permanent vernieuwing organiseren en draagvlak creëren
2. Organiseren van een multi-actor proces
vernieuwingsruimte en sturingsruimte creëren
3. Afbakenen van het transitievraagstuk in deelthema's
multi-domein, multi-schaal, multi-actor
4. Ontwikkelen van lange termijn probleempercepties en visies (per deelthema)
innovatief en iteratief
5. Ontwikkelen van transitie-eindbeelden en -einddoelen
ambitieuw en evoluerend
6. Verkennen van transitiepaden bij gekozen transitiedoel
opties openhouden en voortbouwen op 'autonome' initiatieven
7. Formuleren van tussendoeleinden
toetsingskader voor bestaand beleid
8. Ontwikkelen en toepassen van effectieve instrumenten
toedelen en toepassen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden/ middelen
9. Evalueren van tussendoelen en leereffecten in ontwikkelingsrondes
al-lerende-doen, al-doende-leren en leren-leren

10. Organiseren van volgende transitieronde
heroriëntatie en herinrichting proces



Figuur 9 Stappen in het transitieproces

Reis naar het Zuiden

Het begrip transitiebeleid wordt nogal eens beeldend vertaald in metaforen. Eén van die binnen de overheid gebruikte metaforen is de ‘Reis naar het Zuiden’. Om uiteenlopende redenen is het idee opgekomen om een reis te organiseren met een nog onbekende maar aantrekkelijke bestemming (*formuleren van gedeelde probleemperceptie*). Vast staat dat men het reisdoel alleen kan realiseren door gezamenlijk op pad te gaan (*inrichten van de transitie-arena*). De overheid initieert de reis en zoekt daarvoor reisgenoten (*organiseren van multi-actor vernieuwingsproces*). Die reisgenoten hebben verschillende bestemmingsdoelen: de één wil naar Zuid-Europa, de ander naar Noord-Afrika, maar na een behoorlijk lange onderhandelingsperiode vindt men wel een gemeenschappelijke richting (*ontwikkelen van een visie en transitie-eindbeeld*), het Zuiden, waar het warmer, zonniger, relaxter en aantrekkelijker is dan hier in Nederland (*multi-actor, multi-domein, multi-level*). Nog niet bekend is welk vervoermiddel het meest geschikt is: vliegtuig, trein, auto, of combinaties van deze drie vervoermiddelen (*opties openhouden, innovatief*). Besloten wordt om een aantal verschillende routes te verkennen met verschillende combinaties van vervoermiddelen, om te leren wat geschikte routes zijn en geschikte ketens van vervoermiddelen (*al-lerende-doen*). Reisgenoten hebben een voorkeur voor bepaalde vervoermiddelen of combinaties daarvan, die zij mogen uitproberen. Een transitiepad is dan een combinatie van vervoermiddelen die men mag uitproberen: deelnemers aan de reis kunnen eerst de trein nemen, en daarna het vliegtuig, of andersom (*verkennen transitiepaden*). De reis bestaat uit verschillende etappes die worden gemarkeerd door tussendoelen. Na elke etappe ontmoeten de reisdeelnemers elkaar, waarna een volgend tussendoel wordt gekozen (*formuleren tussendoelen*). Tijdens deze tussentijdse ontmoetingen worden onderlinge ervaringen uitgewisseld (*evaluatie in ontwikkelingsrondes*). Steeds weer bekijken de reispartners of ze nog steeds op de goede weg zijn en of er al meer duidelijkheid is over het meest geschikte vervoermiddel, of de meest geschikte combinatie van vervoermiddelen. Op basis van de opgedane ervaringen kan men vasthouden aan het gekozen vervoermiddel of combinatie van vervoermiddelen, of een ander vervoermiddel (of combinatie) kiezen (*al-doende-leren*). Per etappe kan een andere reisleader worden aangewezen. De overheid organiseert de eerste etappe en treedt op als reisleader, maar dat hoeft niet te gelden voor de volgende etappes. Andere reisgenoten kunnen als reisleader worden aangewezen, al naar gelang de competenties en interesses van de betreffende reisgenoten. Door per e-mail en via het internet in contact te staan met het thuisfront, kunnen we wellicht de achterblijvers aansporen om ook deel te nemen aan de reis en alsnog met ons mee te gaan (*draagvlak creëren*). De achterblijvers kunnen ook profiteren van de ervaringen van de reisgangers, waardoor een aanzuigende werking kan ontstaan en veel meer mensen mee op reis gaan (*al-lerende-doen*).

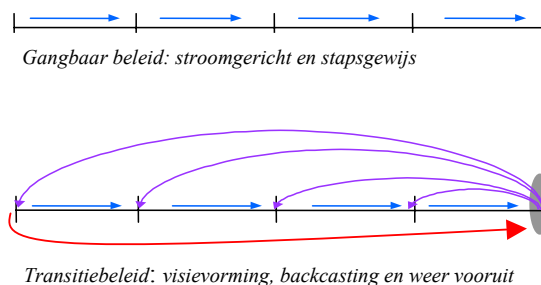
Samenleving in transitie; een vernieuwend gezichtspunt

7. Sturing van maatschappelijke vernieuwing: werkwijze in de praktijk

Is het sturen van maatschappelijke vernieuwing zoals transitiebeleid nu iets nieuws of niet? Betekent het nu een trendbreuk met het beleidsverleden of is het bedoeld ter vervanging van het bestaande beleid? Transitiebeleid is bedoeld als een aanvulling op het huidige beleid, en is een logische vervolgstap in de beleidsevolutie die wordt gekenmerkt door netwerksturing, procesmanagement en draagvlakontwikkeling. In het milieubeleid betekent transitiebeleid een logische vervolgstap op het doelgroepenbeleid, op basis van voortschrijdend inzicht. Het grote verschil is dat bij transitiebeleid het ambitieniveau duidelijk hoger ligt en men vanuit brede maatschappelijke doelstellingen redeneert, richting duurzame ontwikkeling dat veel meer omvat dan specifieke milieudoelstellingen. De overheid stuurt op systeemniveau en ontwikkelt en hanteert instrumenten die sturen op systeemniveau, zonder dat de overheid stuurt op gedragsniveau. Er is dus sprake van een leerproces op een identieke wijze als in het verleden ten aanzien van de overgang van een “command and control” aanpak naar een aanpak die de eigen verantwoordelijkheid meer centraal stelde. Dit correspondeert met een meer algemene ontwikkeling waarbij de overheid zijn interventies zodanig vorm geeft dat het probleemoplossend vermogen van de samenleving zoveel mogelijk wordt benut.

Transitiebeleid is per definitie gericht op de langere termijn. Dit hoeft echter niet strijdig te zijn met de huidige beleids- en bedrijfscultuur, die primair gericht is op de korte termijn. Belangrijk is echter wel dat een voortdurende afstemming plaatsvindt: mits goed georganiseerd kan transitiebeleid een uitdagend lange-termijn perspectief vormen voor het korte-termijn beleid. Ook kan het korte-termijn beleid worden gelegitimeerd vanuit een lange-termijn perspectief. Dit vereist een voortdurende vertaalslag van duurzaamheidseisen op lange-termijn naar doelstellingen op korte-termijn en vice versa. De belangrijkste barrière lijkt hier de gangbare beleidsagenda met haar eigen institutionele inbedding, haar eigen motieven en haar eigen rationaliteit. Politici worden afgerekend op korte-termijn resultaten, hetgeen een hindernis kan vormen voor het consequent uitvoeren van een transitiebeleid.

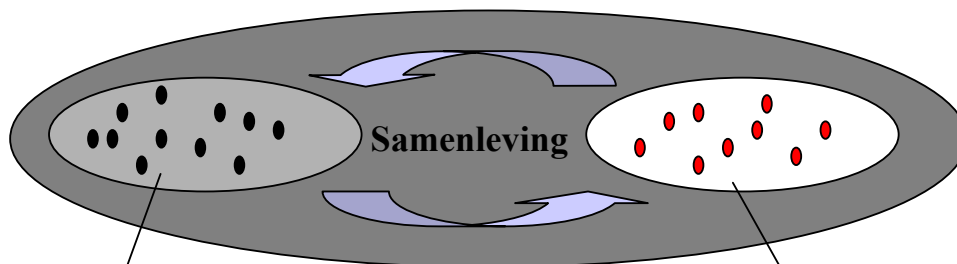
Het verschil tussen gangbaar beleid en transitiebeleid wordt duidelijk uit Figuur 10.



Figuur 10 Gangbaar versus transitiebeleid.

Het gangbare beleid richt zich op het behalen van resultaten op de relatief korte termijn. Met incrementele veranderingen en verbeteringen wordt geprobeerd problemen op te lossen. Maar zoals reeds gememoreerd is deze aanpak op langere termijn niet voldoende om structurele problemen op te lossen. Transitiebeleid is gericht op de combinatie van korte-termijn verbeteringen en lange-termijn structurele verandering. Door uit te gaan van de lange-termijn als referentiekader kunnen incrementele verbeteringen de functie van aanjagers van het transitieproces krijgen.

Omdat transitiebeleid een andere aanpak en werkwijze vereist dan het hectische alledaagse korte-termijn beleid is het van groot belang dat transitiesturing los daarvan tot ontwikkeling kan worden gebracht. Maar naarmate de tijd vordert en het transitieproces nog niet goed tot ontwikkeling is gekomen en nog niet tot zichtbare resultaten heeft geleid, wordt de politiek en het dagelijks beleid ongeduldig, en wil men geforceerd gaan sturen wat niet direct stuurbaar is. Je kunt de groei van een plant nu eenmaal niet versnellen door er aan te trekken, dan gaat hij stuk. Daarom is het van belang dat alle betrokkenen zich steeds van dit dilemma bewust zijn en daar verstandig mee omgaan. Dat kan door het transitieproces en het dagelijks korte-termijn beleidsspoor te zien als twee gescheiden maar communicerende arena's, zoals weergegeven in Figuur 11.



Arena van Gangbaar Beleid

- Korte termijn
- Peloton
- Incrementele verbeteringen
- Probleem- en doelgericht

Transitie-Arena

- Lange termijn
- Koplopers
- Systeeminnovatie
- Probleem- en doelzoekend

Figuur 11 communicerende arena's

Maatschappelijke vernieuwing vraagt om nieuwe sturingsvormen en nieuwe omgangsvormen. Transities en systeeminnovaties kunnen alleen door interactie en samenspel tot stand komen, waarbij geen van de eerder genoemde partijen de absolute zeggingsmacht en regie heeft. Wat nodig is, is een gezamenlijk vernieuwingsnetwerk, een transitie-arena, waarin de betrokken partijen samen de cultuur en condities scheppen voor ingrijpende vernieuwingen, en waarin iedere partij zijn eigen rol en verantwoordelijkheid heeft.

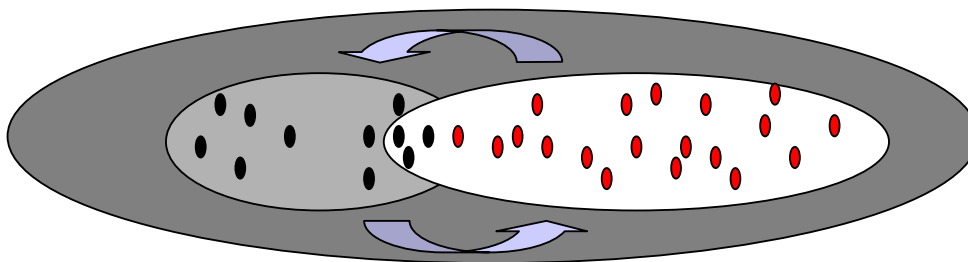
De dagelijkse politieke praktijk blijft gericht op de korte-termijn en op verbetering. Het regulier polderoverleg is vooral gericht op interactie met een bekende groep gevestigde partijen.

Daarnaast worden voor complexe, hardnekkige maatschappelijke problemen transitie-arena's ingericht. Rond een maatschappelijk probleem, bijvoorbeeld het mobiliteits- of energieprobleem, wordt een vernieuwingsnetwerk geformeerd bestaande uit de innovatoren of 'koplopers' uit het betreffende veld. Deze groep innovatoren en risiconemers zal immers het meest geneigd zijn tot het zoeken van nieuwe wegen, het doen van nieuwe ontdekkingen, het ontwikkelen van nieuwe initiatieven of het bedenken van alternatieven. In deze eerste fase van transitiebeleid zal de overheid bereid moeten zijn de risico's die de betrokken actoren nemen af te dekken.

Transitiebeleid vraagt om nieuwe vormen van multi-actor sturing. Dit impliceert nieuwe spelregels en gedragsregels voor actoren, maar ook nieuwe arrangementen die zowel positieve als negatieve prikkels tot samenwerking verschaffen, en bovenal nieuwe netwerken en instituties om het transitiespel te spelen.

In de transitie-arena zullen de koplopers ten eerste op basis van een gedeelde probleemdefinitie transitiedoelen formuleren en hiervan de te ondernemen acties afleiden. Hierbij kunnen we bijvoorbeeld denken aan innovatie-experimenten met nieuwe technologie, nieuwe logistieke vormen, of nieuwe vormen van kennisontwikkeling of kennisoverdracht. De verschillende betrokken actoren kunnen zo vanuit hun eigen achtergrond een gecombineerde bijdrage leveren aan de *voorontwikkeling* van een transitieproces. Ter versterking van de inzet van de maatschappelijke actoren moet de overheid in deze fase een ondersteunende rol spelen.

Op een zeker moment zal een aantal van de uitgevoerde innovatie-experimenten succesvol blijken en doorbreken. In deze doorbraakfase, *take-off*, spelen een aantal ontwikkelingen tegelijkertijd op elkaar in. De meest succesvolle alternatieven voor de bestaande processen en structuren zullen worden opgepakt door de betrokken sectoren. Langzamerhand zullen de innovaties op microniveau gaan doorwerken op mesoniveau en uitgroeien tot systeeminnovaties. Tegelijkertijd zullen in deze take-off fase steeds meer actoren die aanvankelijk niet wilden participeren in de transitie-arena, het gevoel krijgen de 'boot te missen'. Wanneer zij aanhaken zal de transitie-arena zich als een olievlek uitbreiden. In deze fase zal een toenemende interactie plaatsvinden tussen de transitie-arena en de arena van gangbaar beleid. Hierdoor wordt het korte termijnbeleid steeds meer geplaatst in een lange termijn perspectief waarbij de agenda van de transitie-arena steeds nadrukkelijker tot de agenda van het gangbare beleid gaat behoren. In dit proces van convergentie en divergentie tussen de beide arena's speelt de overheid niet zozeer een leidende rol maar meer een faciliterende rol.



Arena van Gangbaar Beleid

Transitie-Arena

Figuur 12 Convergerende en divergerende arena's

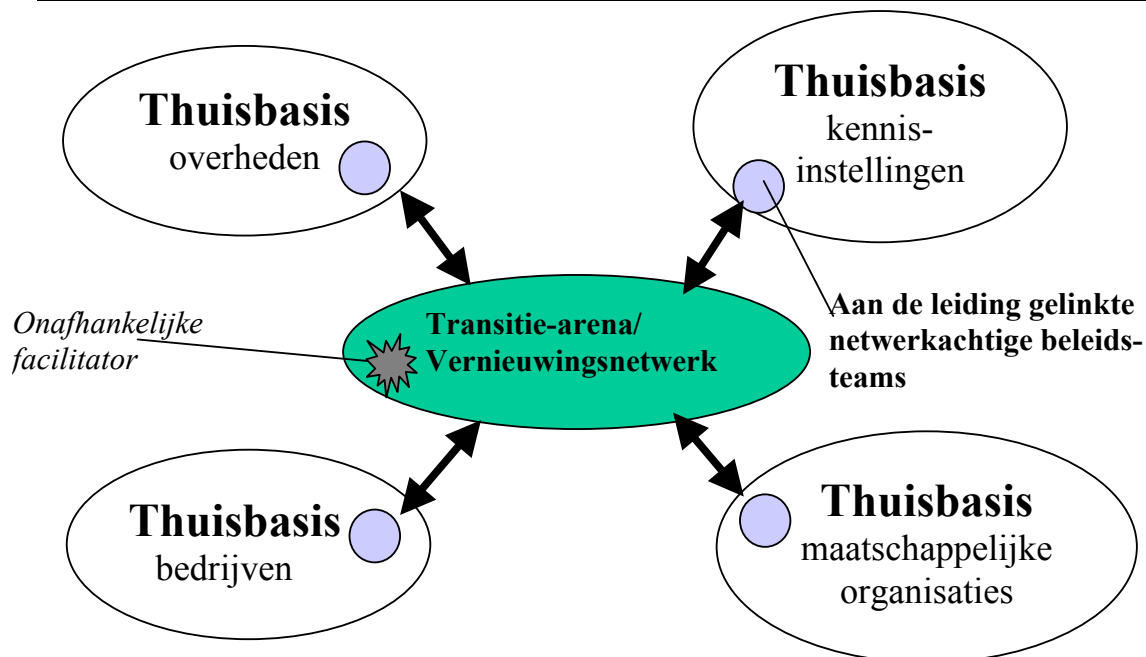
In de *versnellingsfase* zal de transitie door gaan werken op macroniveau en zal de transitie-arena meer en meer overlappen met de arena van gangbaar beleid. In toenemende mate zullen partijen de richting van het transitieproces herkennen en aansluiting willen zoeken bij dat innovatieproces. Het 'peloton' en de 'achterblijvers' willen alsnog aanhaken bij het transitieproces - dan wel leggen het bijltje er bij neer - waardoor de dynamiek van het proces sterk wordt vergroot. De transitie-arena zal zich snel uitbreiden waardoor ze langzamerhand haar functie als 'vrijplaats voor innovatie' verliest. Om te voorkomen dat de transitie vastloopt (lock-in) zal de overheid een actieve rol moeten gaan spelen in het formaliseren van de transitie en het op gang houden van het veranderingsproces. Vanwege het doorwerken van het transitieproces op de bestaande maatschappelijke systemen, processen en structuren wordt ook de bestaande institutionele structuur geconfronteerd met een nieuwe situatie. Verschillende economische, juridische en institutionele veranderingen en innovaties zullen noodzakelijk zijn voor het slagen van de transitie. De overheid zal in deze fase steeds nadrukkelijker geconfronteerd worden met ontwikkelingen uit het transitieproces en moeten zorgen voor voldoende voeding en ondersteuning van het transitieproces.

Het transitieproces zal uiteindelijk stabiliseren en leiden tot een daadwerkelijke omwenteling op zowel micro, -meso- als macro-niveau. Een omwenteling zowel op het gebied van instituties, technologie, beleidsinstrumenten, productie- en consumptieprocessen, maar zeker ook op het gebied van de attitude en perceptie van betrokken actoren zoals burgers en bedrijven. In deze *stabilisatiefase* zal de aandacht wat betreft de overheid uit moeten gaan naar verankering van de nieuwe structuren en een heroriëntatie wat betreft de positieve en negatieve aspecten van het doorlopen transitieproces. Bovendien kan dit nieuwe evenwicht gezien worden als het uitgangspunt voor een nieuw te starten transitie.

Omdat nog slechts weinig ervaring is opgedaan met het organiseren van dergelijke vernieuwingsprocessen is er grote behoefte aan praktijkvoorbeelden. Uit die experimenten die reeds in gang zijn gezet, bijvoorbeeld een transitie-arena voor duurzame landbouw, blijkt dat de inrichting van een transitie-arena nog wel lukt, maar dat de voortdurende communicatie met de thuisbases van de betrokken arena-actoren een

lastig probleem is (zie Figuur 13). Dat komt omdat deze actoren op systeemniveau transitiesturing nastreven en willen realiseren, maar dat vervolgens geen onderdeel laten zijn van de processen binnen de transitie-arena en binnen hun eigen organisatie. Anders gesteld, actoren willen “scoren” met het fenomeen transitie, al dan niet opgedragen vanuit de eigen organisatie, en vertalen dat direct door in termen van eigenbelang en eigen doelstellingen. Dit kan weliswaar voordelen opleveren voor hun eigen positie en organisatie, maar is nadelig voor het gehele transitieproces, zodat ook een soort van afwentelingsmechanisme ontstaat. Dit illustreert het vaak onderschatte spanningsveld tussen de thuisbasis en de transitie-arena. Alleen als er een goede wisselwerking tot stand komt tussen de gezamenlijke transitie-arena en de eigen thuisbasis van de verschillende actoren, kan een transitie als proces van integrale vernieuwing doorzetten en beklijven. Ook hier moet dus een modulatie van ontwikkelingsrichtingen en communicatielijnen plaatsvinden op verschillende niveaus.

Een zorgvuldige inrichting en organisatie van het transitieproces kan voorkomen dat koplopers worden afgeremd, terwijl de ‘volgers’ het idee hebben dat zij worden benadeeld of dat zij te hard moeten lopen. Echter, niet alleen de inrichting maar ook de communicatie binnen de transitie-arena en met de thuisbases, dient zorgvuldig te worden opgezet. Als de vernieuwing alleen plaatsvindt binnen de transitie-arena en niet binnen de thuisbases, is het transitieproces tot mislukken gedoemd.



Figuur 13 Communicatie tussen de transitie arena en de thuisbases

7.1 Rollen en werkwijzen van de verschillende actoren

Brede maatschappelijke vernieuwing kan niet van bovenaf worden gestuurd. Voor dit soort ingrijpende processen gelden niet de klassieke sturingsmechanismen en sturingsprincipes. Maatschappelijke vernieuwing vraagt dan ook vernieuwing qua sturing en organisatie. Deze nieuwe sturingsvormen vereisen een wezenlijk andere rol en werkwijze van de betrokken actoren. Geen van de eerder genoemde actoren kan de ingrijpende vernieuwing die de toekomst vraagt alleen realiseren. De vier partijen (overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen) dienen daartoe gezamenlijk de middelen uit hun organisaties te mobiliseren.

Brede maatschappelijke vernieuwing kan niet op klassieke wijze van boven af worden gestuurd. Dit vraagt nieuwe vormen van sturing en organisatie, en daarmee om een andere rol en werkwijze van de betrokken partijen.

Huidige rollen van partijen

Beschouwen we de huidige rollen die de vier partijen of actoren spelen, dan zien we dat die partijen wezenlijk verschillende rollen vervullen in verschillende arena's. De overheid handelt in de arena van de parlementaire politiek, waarbij succes wordt gemeten in termen van politieke macht. Voor het bedrijfsleven is de vrije markt de arena met de behaalde winst als belangrijke indicator. Voor kennisinstellingen is de (inter)nationale wetenschappelijke wereld de arena, met wetenschappelijke erkenning als indicator voor succes. Maatschappelijke organisaties ten slotte functioneren in de maatschappelijke arena, waarbij maatschappelijk draagvlak een belangrijke graadmeter is. Beschouwen we het huidige krachtenveld van de betrokken partijen, dan zien we dat de overheid weliswaar zegt een minder dominante, sturende rol te willen spelen, maar dat ze in de praktijk nog steeds als grote regelaar, regisseur en initiator wil optreden. Dat is geen probleem voor die typen beleidsproblemen waarvoor dat ook nodig is. Maar dat vormt wel een probleem wanneer dat meer complexe en ongestructureerde problemen betreft, die vragen om andere sturingsvormen als impuls voor brede maatschappelijke vernieuwing. De overheid moet dan ook niet willen pretenderen dat ze transities en systeeminnovaties op eigen houtje kan regelen of organiseren, want daarmee werpt de overheid zelf een belangrijke barrière op tegen dit soort vernieuwingsprocessen.

Door transities en systeeminnovaties op haar eigen wijze te gaan sturen via beheersen, controleren en regelen, vormt de overheid zelf een belangrijke barrière voor het realiseren van brede maatschappelijke vernieuwing.

Nieuwe rollen en werkwijzen van partijen

In het nieuwe sturingsmodel verschuift het accent van regelen, beheersen en controleren naar participeren, communiceren en leren, waarbij de betrokken partijen met elkaar vorm geven aan vernieuwingsprocessen. Hierbij is dus sprake van grote mate van zelfsturing,

dat wil zeggen van benutting van het probleemoplossend vermogen van alle betrokkenen. Dit betekent niet alleen een nieuwe rolverdeling, maar ook een veranderende rolverdeling van de verschillende participanten in maatschappelijke vernieuwingsprocessen. Het is van belang dat *de overheid* in de voorontwikkelingsfase vooral twee rollen voor haar rekening neemt: a) het scheppen van condities voor het inrichten en het creëren van (sturings)ruimte voor het doen functioneren van de transitie-arena, oftewel het vernieuwingsnetwerk; en b) het zelf actief deelnemen in het vernieuwingsnetwerk als één van de actoren. Bij het eerste bevordert de overheid dat innovatieve partijen integrale maatschappelijke vernieuwing kunnen agenderen, instrumenteren en effectueren. Zij helpt de juiste omstandigheden scheppen waarin het vernieuwingsproces optimaal kan gedijen. Bij het laatste is het van belang dat de overheid duidelijk maakt welke inhoudelijke visie zij heeft, welke inhoudelijke agenda zij heeft, en dat zij een creatieve en innovatieve deelnemer is in het gezamenlijke zoek- en leerproces met de andere partijen. Dat is ook de kernrol in de take-off fase. De overheid is dus niet de enig aangewezen om dit transitieproces te managen - dat doen de partijen in het vernieuwingsnetwerk gezamenlijk, ondersteund door een onafhankelijke facilitator - maar veeleer de partij die het mogelijk maakt dat het transitieproces kan plaatsvinden. In de versnellingsfase zal de rol van de overheid veranderen: zij zal zich dan minder richten op rol b) en veel meer op rol a), op die van facilitator, zorgend voor het scheppen van condities en randvoorwaarden voor de ontwikkeling van de transities en systeeminnovaties, en gericht op het monitoren van innovatie en vooruitgang. In de stabilisatiefase is de rol van de overheid meer gericht op consolideren, monitoren en handhaven. Tegelijkertijd blijft de overheid uiteraard een bijzondere actor, niet alleen omdat maatschappelijke sturing haar primair proces is waaraan zij in belangrijke mate haar legitimiteit ontleent, maar vooral ook omdat zij moet voldoen aan de spelregels en vereisten van rechtsstatelijkheid en democratie en die ook moet waarborgen.

De nieuwe rol van de overheid in vernieuwingsprocessen zoals transities en systeeminnovaties is gericht op het inrichten van het vernieuwingsnetwerk oftewel de transitie-arena, alsmede het actief deelnemen hierin. Bij het totstandkomen van het innovatiecreërend netwerk speelt de overheid een zeer belangrijke rol, door: agendering van integrale vernieuwing, bevorderen dat innovatieve partijen in de transitie-arena deze integrale vernieuwing versnellen en richting geven, stimuleren van innovatie-experimenten en juiste omstandigheden scheppen.

Het bedrijfsleven zal zich meer moeten gaan richten op lange-termijn visieontwikkeling, waarin kennis en kennismanagement nadrukkelijker een plaats moeten krijgen in de bedrijfsvoering. Meer dan tot nu toe zal het bedrijfsleven aandacht moeten besteden aan duurzame ontwikkeling, gericht op het optimaliseren van de samenhang tussen de drie dimensies 'people', 'planet' en 'profit'. Zo'n integrale benadering vergt echter een fundamentele verandering van de mensen, de cultuur, de processen en de strategie van een bedrijf. Duurzaam ondernemen (waarvan maatschappelijk verantwoord ondernemen een onderdeel is) houdt in dat strategische beslissingen niet alleen gericht zijn op 'ons, hier en nu', maar ook op 'anderen, daar en later'. Duurzaam ondernemen staat nog in de kinderschoenen, en bij de meeste bedrijven zijn de kenmerken van duurzaam ondernemen nog niet geïncorporeerd in de strategievorming. In deze nieuwe strategie van

duurzaam ondernemen past nadrukkelijk ook het aangaan van nieuwe allianties met maatschappelijke organisaties.

De kennisinstellingen zullen veel nadrukkelijker moeten investeren in multi-, inter- en trans-disciplinair onderzoek en onderwijs. Het is een wijdverspreid misverstand dat dit ten koste zou gaan van het mono-disciplinaire onderzoek en onderwijs, integendeel, mits goed georganiseerd kunnen ze elkaar versterken. Kennisinstellingen zullen veel meer dan tot nu toe actief moeten gaan deelnemen in innovatiecreërende netwerken met andere maatschappelijke actoren. In die nieuwe netwerken zal de rol van kennisinstellingen die van co-innovator zijn, waarbij kennis in een proces van co-productie wordt ontwikkeld met andere actoren uit het maatschappelijk veld. Dit vraagt om een multi-, inter- maar vooral trans-disciplinaire werkwijze. Dat wil zeggen hechte samenwerking van onderzoekers met andere in het innovatieproces betrokken stakeholders.

De maatschappelijke organisaties ten slotte zullen een transitie moeten doormaken van belangenverdediger naar die van creatieve behartiger. In plaats van ‘one-issue’ bewegingen, die uitsluitend hun belang verdedigen, zouden maatschappelijke organisaties zich moeten ontwikkelen tot ‘multiple-issue’ bewegingen die hun issues ontwikkelen in alliantie met issues van andere organisaties. Vanuit een breder perspectief en bredere visies zal men moeten kijken naar meerdere samenhangende issues, hetgeen echter een perspectiefwijziging vergt, en de nodige investering in de ontwikkeling van integrale kennis op meerdere maatschappelijke domeinen. Kennismanagement speelt in de nieuwe strategie van maatschappelijke organisaties een belangrijke rol. Vanuit een dergelijke perspectiefwijziging kunnen dan doelgericht allianties met andere partijen zoals het bedrijfsleven worden aangegaan.

Reis naar het Zuiden Deel II

Wat voor rol spelen de verschillende actoren bij de Reis naar het Zuiden die de deelnemers willen gaan maken? Voor de hand ligt de overheid aan te wijzen als *reisleider*, maar dit zou teveel de klassieke sturende rol van de overheid benadrukken. Meer in lijn met de transitiebeleid gedachte is om de overheid te zien als *reisagentschap*, met name in de voorontwikkelingsfase. De overheid als reisagentschap kan een overzicht bieden van mogelijke bestemmingen in het Zuiden, en de reis organiseren op verschillende niveaus: kijken naar de haalbaarheid van de reis (macro-niveau), naar de bereidheid om te investeren in de reis (meso-niveau), en naar welke deelnemers mee zouden kunnen en willen (micro-niveau). In latere fasen kan de overheid de rol van *reisbegeleider* spelen, waarbij het begeleiden in de zin van faciliteren voorop staat en niet het leiden. Een eindje verder op reis kan de overheid ‘gewoon’ reisdeelnemer zijn. De rol van *reisleider* kan dan worden toebedeeld aan andere actoren, zoals het bedrijfsleven of maatschappelijke organisaties of combinaties van beide. Kennisinstellingen zouden tijdens de reis als *gids* en *tolk* kunnen fungeren.

7.2 Inrichting, opzet en organisatie van het vernieuwingsproces

De vraag is hoe we een langdurig, bijna permanent maatschappelijk vernieuwingsproces kunnen inrichten en organiseren zodanig dat het spannend en aantrekkelijk is en blijft voor alle deelnemende partijen. Een langdurig vernieuwingsproces voor transities en systeeminnovaties vraagt ten slotte grote (onzekere) investeringen van de deelnemende partijen, en stelt nogal wat eisen aan de deelnemers. Het vraagt motivatie, overtuigingskracht, visie, wil, durf en kracht tot vernieuwing van de deelnemers, zaken die momenteel lang niet altijd aanwezig zijn. Er is dan ook een versterking van de vernieuwingscultuur nodig, vooral binnen grote organisaties. De afrekencultuur die vaak binnen zulke organisaties heerst, staat evenwel een vernieuwingscultuur in de weg. Dat geldt ook voor de overheid. In plaats van dat visie, durf en initiatief beloond worden en ambtenaren dus ook fouten mogen maken, worden ze afgerekend op korte-termijn acties en resultaten, die juist niet getuigen van visie en lef (In 't Veld, 2001). Ook de vigerende regelgeving van de overheid maakt het bedrijven en maatschappelijke organisaties vaak onmogelijk om maatschappelijk gewenste innovaties door te voeren. Bovendien is het bestaande innovatiebeleid van ministeries veelal eerder een hindernis dan een stimulans, omdat wordt geprobeerd maatschappelijke vernieuwing te entameren vanuit het bestaande beleid en binnen de bestaande institutionele kaders (Verkaik, 2001). Er wordt onvoldoende beseft dat de bestaande instituties en kaders veelal een geweldige rem zijn op innovatie. Anders gesteld, er zijn vele dilemma's die grote sturingsbarrières vormen voor transitiebeleid. Zo kan de huidige invulling van het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid fatale gevolgen hebben voor de innovatiekracht van overheidsbeleid (In 't Veld, 2001). Omdat deze niet op korte-termijn kunnen worden opgelost, ook niet wanneer daar hard aan gewerkt wordt, is dit een proces van langere adem.

Het organiseren van het maatschappelijke vernieuwingsproces kent twee belangrijke onderdelen:

- (i) het inrichten en organiseren van een vernieuwingsnetwerk (transitie-arena: innovatiecreërend netwerk);*
- (ii) het opheffen van bestaande barrières, zoals de bestaande institutionele kaders en regelgeving.*

Van cruciaal belang is hierbij de inrichting van de transitie-arena. Welke partijen doen mee, onder welke voorwaarden en volgens welke spelregels? Feitelijk bestaat de transitie-arena uit een aantal deel-arena's, omdat sprake is van veel verschillende transitieprocessen, die naast elkaar bestaan. Deze transitie-arena's dienen gelegitimeerd te worden vanuit de gangbare beleidsarena, waarbij er naast politiek draagvlak ruimte moet zijn om investeringen te doen en garanties te geven. Daarnaast is het creëren van maatschappelijk draagvlak een wezenlijk, permanent onderdeel bij het praktisch uitvoeren van het transitieproces.

De opzet, inrichting en het verloop van het transitieproces in de transitie-arena's is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken partijen. Dat vereist een actieve deelname van alle betrokken partijen. Dat betekent ook dat het vernieuwingsproces op de thuisbases van de betrokken actoren gestalte dient te krijgen. Een aantal koplopers binnen

de organisatie van elke actor dient de ruimte en legitimatie te krijgen om hun daadkracht, creativiteit, ideeën en visies in de transitie-arena te etaleren en te articuleren, om de resultaten daarvan vervolgens ook weer op de thuisbasis te communiceren. Gesteund door de actieve koplopers in de transitie-arena dient de onafhankelijke facilitator een trekkersrol te vervullen in die gevallen waarin de andere partijen zich (te) afwachtend opstellen. Omdat nog steeds veel partijen in het maatschappelijk veld van de overheid een initiërende en leidende rol verwachten, kan die steun van de zijde van de overheid van grote betekenis blijken te zijn.

Met het ontwikkelen van alle samenhangende stappen in een transitieronde en in de opeenvolgende rondes vordert het agenderen van de transitie(deel)thema's in de lange termijncontext van duurzame ontwikkeling langs de lijnen van de transitiepaden en komt de beleidsontwikkeling steeds verder op gang. Het gaat erom zo robuust mogelijke agenda's te ontwikkelen, dat wil zeggen steeds breder gedragen gemeenschappelijke visies en daarop gebaseerde probleem-doel combinaties, die zoveel mogelijk matchen met de tussendoelen van de transitiepaden. Met de ontwikkeling van breder gedragen robuustere agenda's zal ook de instrumentatie veranderen, dat wil zeggen de toedeling van verantwoordelijkheden en van bevoegdheden en benodigde middelen. Dit betekent dat het beleid op de thuisbases van een groter wordende groep actoren die aanhaakt, steeds meer wordt ontwikkeld op basis van deze transitieagenda's. De arena's van het gangbare beleid en van transitiebeleid gaan elkaar dan steeds meer ontmoeten. Door toenemende interactie tussen beide beleidssporen wordt het kortere termijn beleid steeds meer en steeds beter geplaatst in het lange termijn perspectief van duurzame ontwikkeling.

Op elke thuisbasis zelf, dus ook binnen de overheid, dient het vernieuwingsproces gestalte te krijgen. Ook daar moet sprake zijn van een aantal koplopers die de ruimte dienen te krijgen om zowel in de richting van de transitie-arena als in de richting van de eigen organisatie aan vernieuwing te werken. Binnen elke thuisbasis - en wat de overheid betreft binnen elk departement - kunnen groepjes van koplopers worden geformeerd die met commitment op hoog bestuurlijk niveau de nodige ruimte krijgen om te manoeuvreren. Deze kopgroepjes zouden moeten bestaan uit experts, netwerkers en verkopers, om de kans te vergroten dat deze groepjes de koplopers worden van een brede vernieuwingsbeweging binnen en tussen de thuisbases van alle relevante actoren. Deze verschillende kopgroepjes zijn thema- en schotten-overstijgende beleidsteams die functioneren als onderdeel van een breder netwerk van teams van participerende actoren. Deze beleidsteams kunnen echter geen onderdeel vormen van de lijnorganisaties van het dagelijks beleid. Immers, die institutionele inbedding vormde nu juist een barrière om integrale maatschappelijke vernieuwing tot stand te brengen. Ze moeten worden gezien als aan de leiding gelinkte netwerkachtige procesteams. Zolang bestaande belemmerende instituties en structuren niet kunnen worden doorbroken, moeten ze worden omzeild. Interdepartementale afstemming is hierbij belangrijk. Toch kan men dit niet ondervangen door het formeren van één interdepartementale transitiegroep, het gaat hier tenslotte om veel en zeer verschillende transitieprocessen. Op interdepartementaal niveau moeten vooral de juiste voorwaarden en condities worden gecreëerd om de koplopers te laten functioneren. Hiervoor zullen bestaande ambtelijke structuren aanvankelijk moeten

worden omzeild, maar waar nodig vooral ook moeten worden doorbroken. Dan kunnen nieuwe netwerken ontstaan, open netwerken die een web vormen van koplopers en later meelopers op verschillende niveaus binnen de overheid. Deze kopgroepjes in de vorm van beleidsteams moeten in nauw contact staan met beleidsteams op andere thuisbases, dat wil zeggen met kopgroepjes geformeerd door de andere partijen: kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Hierdoor ontstaan weer nieuwe netwerken, die ook weer open van aard en samenstelling moeten zijn.

Binnen de vernieuwingsnetwerken moet manoeuvreer- ofstuwingsruimte worden gecreëerd, waarin de vernieuwingsconcepten worden uitgewerkt. Bovendien moet deze ruimte ook verder worden ontwikkeld gedurende het vernieuwingsproces door al lerende te doen, al doende te leren en leren leren.

De rol van de overheid in transitieprocessen mag niet onderschat worden, maar zeker ook niet overschat. De sturende invloed van de andere maatschappelijke actoren neemt toe, ook al worstelen die ook met hun nieuwe rol. Alle betrokken partijen hebben een zeker sturend vermogen, in directe of indirecte zin. Zo zijn er talrijke voorbeelden van de grote invloed die maatschappelijke organisaties hebben via indirecte sturingsmechanismen, bijv. via de media. Ondanks het sturende vermogen van de betrokken partijen zijn er tal van ontwikkelingen op macro-niveau waar de partijen niet of nauwelijks grip op hebben. Een transitie kan alleen slagen bij een zelfde ontwikkelingsrichting op macro-, meso- en micro-niveau. Tegenwind op macro-niveau kan een fatale rem vormen op het transitieproces.

Een absolute voorwaarde voor het slagen van een transitieproces vormt de bereidheid van alle betrokken partijen om te komen tot een gezamenlijke transitie-agenda.

Vaak vormen strategische overwegingen een belemmering voor het totstandkomen van een proces van gezamenlijke agendabouw. Daarom is het belangrijk dat maatschappelijke actoren de kansen en voordelen van een goed georganiseerd transitieproces steeds meer gaan inzien door zelf actief in dat proces te participeren en door de kansen en voordelen zelf mede te creëren. Dan wordt optimaal gebruik gemaakt van het zelforganiserend vermogen van de samenleving, inclusief overheid, om hardnekkige maatschappelijke problemen te lijf te gaan.

Samengevat kunnen de verschillen tussen gangbaar beleid en transitiebeleid als volgt puntsgewijs worden weergegeven:

Gangbaar beleid	Transitiebeleid
Korte tijdshorizon (5 – 10 jaar)	Lange tijdshorizon (20 – 50 jaar)
Facetbenadering <ul style="list-style-type: none"> - beperkt aantal actoren - één schaalniveau - één domein 	Integrale benadering <ul style="list-style-type: none"> - multi-actor - multi-level - multi-domein
Gericht op incrementele verbetering	Gericht op innovatie vanuit een visie op duurzame ontwikkeling
Gangbare sturingsvormen	Nieuwe sturingsvormen
Arena van gangbaar beleid: lijnorganisatie met advies en inspraak model	Transitie-arena: innovatienetwerken met participatie en commitment van vele partijen/actoren
Lineaire kennisontwikkeling en – verspreiding	Al-doende-leren, al-lerende-doen en leren leren

8. Conclusies

Brede maatschappelijke vernieuwing in Nederland is noodzakelijk en ook mogelijk, maar niet vanuit het bestaande beleid en binnen de huidige institutionele context. Hiervoor is nodig dat alle relevante partijen, de overheid, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en bedrijven, de handen ineenslaan en de juiste condities scheppen die integrale maatschappelijke vernieuwing mogelijk maken. Dit betekent onder meer dat deze actoren nieuwe rollen gaan bekleden en op een andere manier met elkaar omgaan. Het gezamenlijk opzetten en uitvoeren van transitie- en systeeminnovatie-experimenten is daar een belangrijk onderdeel van. Het entameren van pilot-projecten voor transities en systeeminnovaties en het snel tot ontwikkeling brengen van vernieuwende praktijkvoorbeelden zijn belangrijke stappen in een transitieproces. Het systematisch documenteren en verder ontwikkelen van kennis en competenties is een derde essentiële voorwaarde voor het realiseren van integrale maatschappelijke vernieuwing. Dit vereist echter een nieuwe inter- en trans-disciplinaire kennisinfrastructuur, die gericht is op het effectief ontwikkelen, verspreiden en benutten van de kennis over en van transities en systeeminnovaties. Dit speelt zich af op het raakvlak van wetenschap, beleid en praktijk, vandaar dat het versterken van competenties en het ontwikkelen van tools slechts in wisselwerking tussen onderzoek, beleid en praktijk effectief kan gebeuren. Door het ontwikkelen van de benodigde competenties kunnen de verschillende betrokken partijen leren te functioneren in nieuwe arena's, waar nieuwe kennis, kundes en vaardigheden worden gevraagd van de participerende actoren. En voorts is het van cruciaal belang dat een aantal bestaande barrières voor vernieuwingsprocessen, die terug te voeren zijn op bestaande verhoudingen en werkwijzen van de diverse participerende actoren, worden omzeild of opgeheven.

Ingrijpende verandering betekent cultuurverandering. Die laat zich niet makkelijk plannen. In een samenleving van toenemende emancipatie, sterkere identiteitsbeleving en groeiend zelfbewustzijn neemt het zelforganiserend vermogen van de samenleving toe. Dat is precies waar transitiebeleid gebruik van wil maken. Dat vraagt om durf en volhardendheid van "autonome" actoren om gezamenlijk hardnekkige maatschappelijke problemen te agenderen, en de oplossing daarvan gezamenlijk te instrumenteren en te effectueren.

Samenleving in transitie; een vernieuwend gezichtspunt

Referenties

- Castells, M. (1996), 'The Information Age: Economy, Society and Culture', Vol. I, The Rise of the Network Society, Malden, Massachusetts, Blackwell Publishers.
- Dirven, J., Snellen, Th., Rademaker, P., en Schild, J., red. (1998), 'Stuur of Overstuur: over bestuurlijke wisselwerkingen tussen overheid en samenleving', Elsevier, Den Haag.
- Dirven, Jan M.C. and, Kusiak, Loek J.H. (1999), 'A concern and a dream: a plea for agendabuilding in policy making', Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries, The Hague.
- Dirven, J. (2001), 'Over overheidssturing en andere ordeningsmechanismen in de samenleving', LNV-notitie, Den Haag.
- Geelhoed, L.A. (2001), 'De kritische dimensie van politiek en overheid', Interview in Publiek management 5, 40-45.
- Gladwell, M. (2000), 'The Tipping Point: how little things can make a big difference', Little, Brown and Company, Boston.
- Hazeu, Cock A. (2000), 'Institutionele economie: een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken', Bussum, Couthinho Uitgeverij.
- Hisschemöller, M. (1993), 'De democratie van problemen: de relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming', VU-uitgeverij, Amsterdam.
- Howlett, M. en Ramesh, M. (1995), 'Studying public policy: policy cycles and policy subsystems', Oxford University Press, Toronto.
- Luhmann, Niclas (1988), 'Die Wirtschaft der Gesellschaft', Frankfurt am Main.
- Nationaal Milieubeleidsplan 4 (2001), 'Een wereld en een wil', Ministerie van VROM, Den Haag
- North, D.C. (1990), Institutions, institutional change and economic performance, Cambridge University Press, Cambridge
- NRLO (1999), 'Innoveren met Ambitie: kansen voor agrosector, groene ruimte en vissector', Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, NRLO-rapport 99/17.

- Rip, A. en Kemp, R. (1998), 'Technological Change', in S. Rayner and E.L. Malone (1998), *Human Choice and Climate Change: an International Assessment*, Batelle Press, Washington, D.C. pag. 327-399.
- Rosenthal, U. (1974), 'Eastons definitie van politiek: een herinterpretatie', *Acta Politica*, jrg IX, nr. 4.
- Rotmans, J., Kemp, R., van Asselt, M.B.A., Geels, F., Verbong, G. en Molendijk, K. (2000), 'Transities & Transitie management: de casus van een emissiearme energievoorziening', International Centre for Integrative Studies (ICIS), Maastricht.
- Rotmans, J., Grosskurth, J., van Asselt, M.B.A. en Loorbach, D. (2001), 'Duurzame Ontwikkeling: van Concept naar Uitvoering', Concept-Rapport van het ICIS voor de Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling (NSDO).
- Rotmans, J. (2001), 'Transitiespel: alternatief voor het Poldermodel', *Publiek Management* 6, 36-40
- Rotmans, J. en Loorbach, D. (2001), 'Transitiemanagement: een nieuw Sturingsmodel', *Arena* 6, 5-8, October 2001.
- Rotmans, J., Kemp, R. en van Asselt, M.B.A. (2001), 'More Evolution than Revolution', *Foresight*
- Schnabel, P. (2000), 'Een sociale en culturele verkenning voor de langere termijn', in: *Trends, dilemma's en beleid; essays over ontwikkelingen op langere termijn*, SCP/CPB, Den Haag.
- Schwartz, M. and Thompson, M. (1990), 'Divided we stand: redefining politics, technology and social choice', Harvester Wheatsheaf, New York, USA.
- SER (2001), 'Ontwerpadvies Nationaal Milieubeleidsplan 4', Den Haag, Oktober 2001.
- Van Asselt, M.B.A. (2000), 'Perspectives on Uncertainty and Risk: the PRIMA approach to decision-support', Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- In 't Veld, R. (2001), 'Reken minister af op vernieuwend beleid', NRC 26 juli 2001.
- Verbong, G. (2000), 'De Nederlandse overheid en energietransities: een historisch perspectief', achtergronddocument bij het rapport *Transities & Transitie management* (Rotmans e.a., 2000), TUE, Eindhoven.

- Verkaik, A.P. (1997), 'Uitdagingen en Concepten voor toekomstig Landbouwkennisbeleid', NRLO-Rapport nr. 97-17, Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, Den Haag.
- Verkaik, A.P. (2001), 'Landbouwkennisinstituten op hun taak berekend?', InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Rapportnr. 01.3.003, Den Haag.
- Verkaik, A.P. en Souwer, M.E. (2001), 'Agrocluster en Groene Ruimte: sectoren in transitie', in: Nederland Kennisland, Wolter-Noordhoff, Groningen
- VROM-raad (2001), 'Waar een wil is is een weg: advies over het NMP4', Den Haag, Oktober 2001.