



De regio's met een sterke concentratie aan tuinbouwbedrijven profileren zich als Greenport.

Regionale transitie onder de loep

Wageningen UR werkt met belanghebbenden in diverse regio's aan regionale transitie rondom duurzame voedselvoorziening, economische levensvatbaarheid en kwaliteit van de leefomgeving voor wonen en vrije tijd. Nauwe betrokkenheid bij concrete veranderingsprocessen biedt onderzoekers de kans deze te doorgronden, maar het kan ook leiden tot voor de hand liggende conclusie dat veranderingen vooral toe te schrijven zijn aan interventies die de projecten initiëren. Dit artikel beschrijft een systematiek die onderzoekers in staat stelt te leren vanuit de vaak grillige en verrassende praktijk van regionale transitie.

Diverse toepassingsgerichte onderzoeksprojecten van Wageningen UR zijn verbonden aan veranderingsprocessen in regio's. De aard van de onderzoeken kan variëren van een technisch teeltmaatregel, het ontwikkelen van een businessplan voor regionaal toerisme tot het ondersteunen van samenwerking tussen diverse actoren. Dit laatste lijkt eerder regel dan uitzondering te zijn in de voorbeelden van regionale transitie die zijn samengebracht in het kennisbasisonderzoek 'Verandering en analyse van institutionele regimes in regionale transitie'. Dit kennisbasisonderzoek ontwikkelt een onderzoeksmethodologie voor casestudies van regionale transitie. Methodologische vernieuwing stelt onder-

zoekers, beleidsmakers en bedrijven in staat te leren over hoe veranderingen in hun regio verlopen. En helpt om lessen te trekken voor de voor toekomstige vragen in andere regionale projecten.

>> **Verbindingen**

Kenmerkend voor de veranderingsprocessen in dit themanummer van Syscope is dat zij een regionaal label hanteren. De regionale transitieprocessen hebben met elkaar gemeen dat in een gebied krachten gebundeld worden, zodat de positie van een regionale economie in de context van internationale handel en concurrentie versterkt of verstevigt in beleidsvorming (zie kader Van beleid naar



Bewoners uit een aantal Drentse buurtschappen hebben zich verenigd in de Stichting Boermarkte Essen en Aa's om zelf invulling te geven aan de ontwikkeling van hun eigen omgeving.

processen in regio's). Dit sluit aan bij de nationale en Europese beleidskaders. Die gaan er in eerste instantie vanuit dat de positie van regio's is te versterken door inzet van technologie (Rutten and Boekema, 2007). Dit kan op het eerst gezicht de indruk wekken van een logistiek of infrastructureel vraagstuk. Echter, dit is maar één kant van het verhaal. Het draait misschien nog wel meer om de vraag hoe verbindingen tussen mensen en organisaties tot stand komen.

De regionale transitieprocessen in deze Syscope laten niet alleen zien hoe partijen in een regio roeien met de riemen die ze hebben, maar ook hoe met succes diverse samenwerkingsvormen en werkwijzen ontstaan. Dit kan per regio heel verschillend uitpakken. Waarom dat zo is, is heel lastig te verklaren, vinden ook Rutten en Boekema (2007). Zij wijzen, net als andere literatuur over *regional business systems* (Whitley, 1999; Helmsing *et al.*), op minder tastbare processen en condities die gekoppeld zijn aan het feit dat mensen dichtbij elkaar werken en leven. Dat ondernemers en overheden in een gebied een bepaalde relatie met elkaar hebben. Of dat de aard van concurrentie en de manier van zakendoen verschilt. Dit wijst op het belang om interventiestrategieën (doelbewuste ingrepen om processen te verbeteren) in regio's aan te laten sluiten bij de bestaande vermogens om samen te werken of problemen op te lossen in die regio's.

>> Institutionele veranderingen als vertrekpunt

Bovenstaande vormt het startpunt van een analyse van de regio-

nale transitie in dit nummer. De nadruk ligt op institutionele innovaties – nieuwe samenwerkingsvormen tussen overheden, ondernemers en kennisinstellingen – die in gang worden gezet om het gewenste toekomstbeeld te bereiken. Door institutionele veranderingen als vertrekpunt te nemen, zowel in de praktijk als in de analyse, stonden de betrokken onderzoekers met een grotendeels technische achtergrond voor een nieuwe uitdaging. Vanuit hun betrokkenheid bij processen rond bijvoorbeeld stadslandbouw, technische innovaties door ondernemers, zorglandbouw, agro-toerisme of door de maatschappij gedragen nieuwe, duurzame dierhouderijsystemen waren ze terecht gekomen in activiteiten die draaien om het faciliteren van samenwerking, het bedenken van strategische plannen, het vinden van overeenstemming in nieuwe praktijken of interacties en het bouwen aan allianties tussen ondernemers en overheden. Kenmerkend hiervoor is dat deze processen doorgaans nooit verlopen zoals van tevoren is verwacht. Hoe zijn dan toch lessen te trekken uit de opgedane ervaringen? En op welke wijze kunnen de specifieke kenmerken van de regio meegenomen worden in dit leerproces?

>> Methodologische aanpak

Wetenschappelijk gezien vergt het beantwoorden van bovenstaande vragen een methodologische aanpak die zich niet beperkt tot de vraag 'wat werkt?'. Een onderzoeker met een 'projectbril' op zal snel geneigd zijn de gerealiseerde veranderingen toe te schrijven aan de vooraf opgestelde intenties van zijn project. Maar om een beter inzicht te krijgen in wat ook in andere regionale projecten zal kunnen werken, is het belangrijk om de 'wat werkt'-vraag te verbreden naar de vraag 'wat werkt voor wie en onder welke omstandigheden?'. Dit sluit aan bij de door Pawson en Tilley (1997) beschreven benadering van een realistische evaluatie. Om zicht te krijgen op het verloop van de regionale transitie zijn drie onderzoekstappen genomen. Ten eerste is het 'drama' gereconstrueerd; dat legt de nadruk op hoe veranderingen voortkomen uit interacties tussen actoren. Ten tweede is gezocht naar waar de sociale en institutionele grenzen liggen tussen de verschillende netwerken van de spelers. De derde stap bleek het moeilijkst, maar voor leren uit ervaring wel relevant, namelijk: hoe kunnen we de causale processen traceren die de waargenomen veranderingen genereren?

>> Stap 1 - Construeren van het drama

Om 'het drama' (het verhaal) achter een regionaal veranderingsproces helder te krijgen, worden gebeurtenissen en keuzemomenten door de tijd heen beschreven. De essentie van deze aanpak

Van beleid naar processen in regio's

Achtergebleven gebieden helpen. Dat was kort gezegd het doel van het regionaal-economisch beleid in Nederland tot in de jaren zeventig. De accenten verschoven wel in de loop der jaren – wat onder meer bleek uit gebiedsaanduidingen als ontwikkelingsgebieden, probleemgebieden, expulsiegebieden, stimuleringsgebieden, herstructureringsgebieden – maar de kern bleef overeind. Diverse instrumenten werden ingezet: spreiding van rijksdiensten over het land, aanleg van infrastructuur en aanwijzing van woningbouwcontingenten, ruilverkaveling, premies en subsidie-regelingen, bevordering van arbeidsmobiliteit door reiskosten- en verhuisvergoedingen, regionale scholingsmaatregelen, enzovoort. Het regionaal-economisch beleid resulteerde erin dat er veel geld naar bepaalde regio's is gegaan. Toch vielen de economische effecten tegen. De motieven voor regionaal beleid waren dan ook meer politiek, sociaal of ruimtelijk van aard dan economisch, hoewel ze wel vaak economisch werden beargumenteerd. De laatste decennia is het regionale beleid van karakter veranderd. Het is meer gericht op het ontwikkelen van eigen kracht dan op het helpen van achterblijvers. Dit hangt ook samen met een aantal algemene ontwikkelingen. De (rijks)overheid probeerde de stap te zetten van een vooral sturende naar een meer faciliterende rol. Wettelijke kaders werden minder en minder ingezet, evenals vaste subsidiestromen. De verhouding tussen gemeenten, provincies en rijksoverheid is op vele beleidsterreinen verschoven. Steeds meer partijen pakken op regionaal niveau een actieve rol op, al dan niet gesteund door Europese subsidies. Regio's tooien zich tegenwoordig met labels als Food Valley, Energy Valley, Maintenance Valley, Health Valley, Seed Valley, Metal Valley en Media Valley. Recentelijk heeft Nederland het topsectorenbeleid ingevoerd. Dit beleid beoogt de innovatie te bevorderen door negen sterke, kennisintensieve sectoren te stimuleren. *Backing winners* heet het ook wel, wat een fundamenteel andere insteek is dan *help*

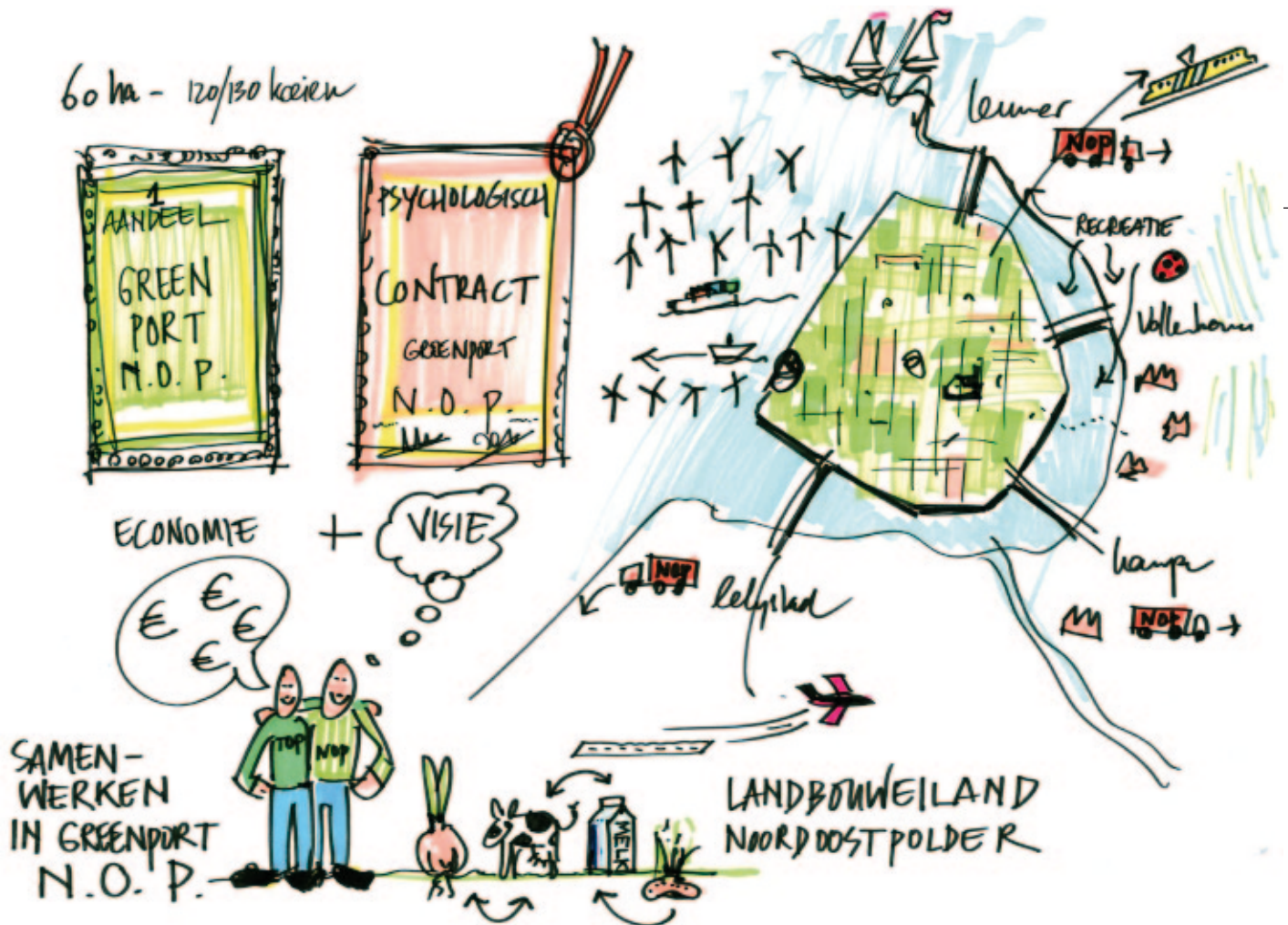
the needed. Samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheid is de motor die innovaties op gang moet brengen en houden. Vanuit de overheid wordt hiervoor een substantieel deel van de bestaande onderzoeksgelden ingezet. Dit beleid is niet op regio's gericht. Toch heeft het topteam Hoofdkantoren een regionale toedeling gemaakt van de topsectoren. Maar dit is meer een feitelijke beschrijving van waar topsectoren zich nu al concentreren dan een voorstel voor een beleidskeuze. Er zit wel impliciet de gedachte achter dat het goed is de specifieke vestigingsvoordelen van een regio te benutten. Deze gedachte spreekt ook uit een recente studie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL concludeert dat het topsectorenbeleid aangevuld zou moeten worden met een visie op ruimte en regio's. Hier zou het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid aan toegevoegd moeten worden om het vestigingsklimaat te verbeteren. Het huidige beleid wil vooral de eigen kracht van regio's benutten en ontwikkelen. Dit wordt gedragen. Weinigen willen terug naar de tijd dat de overheid probeerde om achtergebleven regio's met subsidies bij te trekken. Toch zijn er vraagtekens te plaatsen bij de vervalleysing van regio's. Zijn al die multi-stakeholder processen in regio's nu echt effectief of alleen maar nieuwe praatcircuits? Is regionale specialisatie niet een groot verhaal dat innovatie juist onderdrukt? Lukt het de overheid een volgende stap zetten, die van een faciliterende naar uitnodigende rol? Wat betekenen sociale innovaties in dit geheel? Kortom, de stap van 'beleid voor regio's' naar 'processen in regio's' is een goede, maar het waarom ervan blijft continu een belangrijke vraag op de achtergrond. Deze waaromvraag moeten we blijven stellen. Een stevige ontwikkeling van regio's kan daar alleen maar baat bij hebben.

Meer informatie:

Wim de Haas, t 0317 483968, e wim.dehaas@wur.nl

is dat nauwkeurig wordt beschreven wat wanneer in het proces is gebeurd en wie daarbij welke rol speelde. Dit wordt ook wel een 'dramaturgische analyse' genoemd (zie kader Dramaturgie als leerstof voor transitieprojecten). Door vragen te stellen over wat wanneer precies gebeurde, wie wanneer ten tonele kwam en wat zijn of haar invloed was op het verdere verloop van het proces, is het verhaal achter de gebeurtenissen in het veranderingsproces te achterhalen. Een tijdlijn kan daarbij een hulpmiddel zijn, naast een

rijke en gedetailleerde beschrijving van het veranderingsproces. Met het beschrijven van de gebeurtenissen en keuzemomenten wordt geprobeerd helder te krijgen hoe een interventie regionale samenwerking bewerkstelligt en hoe de uiteindelijke uitkomsten van een proces mede bepaald worden vanuit de interacties met actoren en omstandigheden in de regio. Een aansprekend beeld om het verloop van een regionale transitie te visualiseren is het traject van een kanovaarder in onstuimig



Een van de toekomstbeelden die de deelnemers aan het project C2C Agropark Flevoland schetsten tijdens de eerste bijeenkomst.

water. De kanovaarder kan van tevoren bedenken hoe zijn tocht zal verlopen en welke keuzes hij zal maken, maar in werkelijkheid kan hij niet anders dan telkens bij onverwachte bochten en plots opduikende rotsen keuzes te maken voor dat moment en snel reageren (Tiemeijer, 2011). Het illustreert dat keuzes nooit in een vacuüm, los van een omgeving, worden gemaakt. Ze worden altijd beïnvloed door overtuigingen, middelen, verwachtingen en gedragspatronen van individuen en/of groepen en door een maatschappelijke context van regels, routines en instituties.

>> Stap 2 - Vaststellen van grenzen

De reconstructie van het drama in een regionaal transitieproces laat zien dat verandering in belangrijke mate mensenwerk is. Regionaal beleid lijkt daarentegen uit te gaan van het idee dat regionale transities een kwestie is van visie en strategie. Het plan valt binnen ruimtelijke grenzen en voor dat gebied wordt een strategie ontwikkeld die past bij de capaciteiten en eigenschappen van het gebied. Maar binnen deze ruimtelijke grenzen zijn allerlei netwerken en groepen actief die weliswaar betrokken zijn bij het veranderingsproces, maar ook een eigen dynamiek en logica kennen. Het veranderingsproces bestaat naast doelgerichte

projecten en interventies ook uit meer continue processen die vorm geven aan maatschappelijke binding en samenwerking. Binnen een regio zijn mensen verenigd in groepen en netwerken zoals een gemeentehuis, vereniging van ondernemers of regionale afdeling van een politieke partij. Volgens het theoretisch gedachtegoed van Luhmann (Assche et al., 2011) vormen groepen actoren met elkaar een 'sociaal systeem' waarin mensen een eigen taal ontwikkelen die door andere sociale systemen (of groepen actoren) nooit volledig kan worden voorzien of begrepen. Verandering is dan vooral te verklaren vanuit de wijze waarop mensen binnen de grenzen van hun sociale systeem beleid interpreteren of vervolg geven aan acties van anderen. Verandering of een transitieproces is dus het resultaat van interacties tussen groepen actoren die vanuit hun eigen sociale systeem redeneren, elk met een eigen logica. Een dergelijke verandering is aan te jagen door groepen actoren bij elkaar te brengen, maar de vervolgstappen zijn minder planbaar en afhankelijk van de dynamiek die ontstaat vanuit diverse interacties. In regionale veranderingsprocessen is daarom het zoeken naar en het behoud van dit soort diversiteit meer van belang dan beleid dat probeert groepen in een strategisch kader te plaatsen. De casestudies in deze Syscope wijzen bijvoorbeeld op de verbou-

denheid die bestaat tussen ambtenaren en politici in het gemeentehuis, de ondernemersvereniging en kerkelijke gemeenschappen. Die vormen de context waarbinnen een project of interventie tot resultaten leidt. Impact of verandering zijn daarom niet louter toe te schrijven aan het project en de interventie. De crux ligt in de interactie tussen een interventie en de bestaande processen in de regio. Dit maakt ook dat de ruimtelijke of ambtelijke grens van een regio onvoldoende handreiking biedt voor analyse van een veranderingsproces.

>> Stap 3 - Leren vanuit onplanbare veranderingsprocessen

De twee eerdere stappen, reconstructie van het drama en het definiëren van sociale en institutionele grenzen binnen de regio, maken het mogelijk om de dynamiek van een regionale transitie in kaart te brengen. Om hiervan te kunnen leren is het relevant om nog een stap richting generalisatie te maken. De conclusie dat verandering complex en contextspecifiek is, is te beperkt en onbevredigend. De conclusie dat regionale transities eenduidig toe te schrijven zijn aan projectactiviteiten is evenmin waarschijnlijk. Explicitering, verfijning en contextualisering van de interventietheorie is daarom op zijn plaats.

In de beschrijvingen van regionale transities valt op dat het slagen van een veranderingsproces meer afhangt van de reuring die ontstaat en minder van het technische ontwerp van de interventie. Uit reuring ontstaan nieuwe veranderingsprocessen of resultaten. Zij komen voort uit het ontstaan en benutten van ruimte die bijvoorbeeld een lokale overheid biedt om te experimenteren. De uitkomsten van het proces blijken in belangrijke mate af te hangen van degenen die de keuzes maken in de specifieke omstandigheden. Dit maakt de uitkomst van dergelijke processen moeilijk te voorspellen.

In het geval van Betuwse Bloem (zie pagina 18) was het beleid gericht op het realiseren van een logistiek knooppunt en, daaraan gekoppeld, versterking van de tuinbouwsector in het rivierengebied. Dit bleek minder vanzelfsprekend dan aanvankelijk werd gedacht. Ondernemers voelden zich meer thuis bij de bestaande samenwerking in hun eigen specifieke professie, zoals de champignon- of laanbomenteelt, dan bij het overkoepelende regionale project Betuwse Bloem. Hun voorkeur is mede gerelateerd aan sociale zaken zoals religie of gemeenschapszin. Alhoewel de ondernemers allemaal in dezelfde regio werken, lijkt eerder hun professie of specialisatie te binden dan een beleidskader dat ruimtelijke grenzen als uitgangspunt neemt. Dit betekent dat de inzet op samenwerking met en tussen ondernemers in

Dramaturgie als leerstof voor transitieprocessen

Transitieprocessen verlopen vaak moeizaam. Mooie plannen kunnen sneuvelen door verzet van kritische burgers, twijfel van ketenpartijen of knellende regelgeving. Onderzoek en ervaring hebben geleerd dat het regisseren van transities vanuit één zenuwcentrum niet mogelijk is. Faciliteren met de juiste initiatieven op het juiste moment biedt betere perspectieven, maar het blijft hoe dan ook een complexe bezigheid van voortdurend anticiperen, reflecteren en adapteren.

Transities zijn zo complex omdat bestaande belangen, posities en zekerheden van verscheidene partijen gelijktijdig in het geding zijn. Tegen die achtergrond beschouwen Hajer en Poorter (2005) een transitie liever als een politiek proces, waarin de betrokken partijen via onderlinge interacties tot een gezamenlijke visie komen. Als analysekader introduceren zij de dramaturgische benadering. Daarin wordt het transitieproces samengevat in een script van opeenvolgende stappen en gebeurtenissen die leiden naar de plot van het verhaal, het 'emotionele momentum' waarop een doorbraak wordt bereikt.

Via een nauwkeurige analyse kan uit het script worden afgeleid aan welke 'geheime kracht' de bereikte doorbraak kan worden toegeschreven. Geschikte methoden om de 'geheime kracht' in de vingers te krijgen zijn *event ecology* en *frame analysis*.

De *event ecology* (Walters and Vayda, 2009) heeft als uitgangspunt, dat een doorbraak kan worden verklaard vanuit voorafgaande gebeurtenissen. Door nu in het script de meest plausibele verklaring (inclusief betrokken partijen, activiteiten en motieven) vast te stellen, kunnen de mechanismen en patronen achter de doorbraak worden achterhaald.

Bij *frame analysis* (Schnabel, 1978) staat beeldvorming centraal. Voor het publieke debat maakt het veel uit of een vechtpartij plaatsvindt in een toneelstuk in het stadstheater, in de sporthal met een scheidsrechter of 's nachts om 2:00 uur bij een luidruchtig café. Tijd en plaats van handeling hebben dus een grote invloed op het verloop van een proces. Door opnieuw in het script te kijken, kunnen we ontdekken wat geschikte plaatsen en momenten zijn om een actie te starten of een gezamenlijke visie te ontwikkelen. Daar kunnen beleidsmakers en besluitvormers hun voordeel mee doen.

Meer informatie:

Jan Buurma, t 070 3358303, e jan.buurma@wur.nl

algemene zin minder goed werkt. Beter is de organisaties van gespecialiseerde ondernemers te verankeren in regionale strategievorming.

Het voorbeeld van de Betuwse Bloem wijst in de richting van institutionele verandering én continuïteit. Deze institutionele processen zijn niet zomaar zichtbaar. Om te zoeken naar de onderliggende processen is het nuttig om theoretische veronderstellingen als zoeklicht te gebruiken. Dit bleek een moeilijk stap, omdat deze vraagt om een verbinding met een sociale theorie. Dit viel buiten het hier beschreven kennisbasisproject, maar in een eerder kennisbasisproject is hier een aanzet toe gegeven (Vellema, 2011; review in Francis, 2012).

Om toch een begin te maken met het traceren van institutionele veranderingen zijn de betrokken onderzoekers bevraagd over hoe zij denken dat de interventie in staat was om keuzes van verschillende actoren te beïnvloeden. Hiervoor hebben wij de betrokken onderzoekers vier vragen gesteld die voortkomen uit de realistische benadering van Gill Westhorp (CDI, 2011):

- Wiens keuzes wil het project veranderen?
- Wat voor (andere) keuzes wil het project dat deze actoren maken?
- Hoe kan ervoor gezorgd worden dat deze actoren deze andere keuzes gaan maken?
- Welke middelen heeft het project ter beschikking om dit te realiseren?



Presentatie van de nieuwe plannen van Betuwse Bloem voor de periode 2012-2015.

Door het stellen van deze vragen werden de onderzoekers uitgenodigd om preciezer de werkwijze van het project onder woorden te brengen, en vooral ook om te duiden hoe het project uitwerkt voor de verschillende actoren. Ook verbreedde het gesprek naar hoe het project, de kano, voer in de context van grillige, onverwachte bochten en rotsblokken. Alhoewel de onderzoekers zich ervan bewust waren dat de werkelijkheid maar beperkt maakbaar is, was het nog niet zo'n eenvoudig stap om dit inzicht onderdeel te maken van reflectie en leren. Met het voeren van een gesprek aan de hand van deze vier vragen hebben we geprobeerd waarschijnlijk werkzame mechanismen boven water te krijgen en te laten zien hoe deze functioneren in een specifieke regionale context.

>> Tot slot

Wanneer onderzoekers nauw betrokken zijn bij het vormgeven van regionale transitie, is het niet eenvoudig om met een open en kritische blik te kijken naar wat er gebeurt. Als onderzoeker zit je immers zelf middenin het proces en ben je ook een belanghebbende partij. Veelvuldig gebruik van strategische concepten en abstracte retoriek om de regio voor de bühne te promoten kan het zicht ontnemen op het verloop van gebeurtenissen en de wijze waarop verschillende actoren interacteren in een veranderingsproces.

Hierin schuilt ook een gevaar dat aandacht vooral uitgaat naar trekkers of sterke spelers in een gebied en er minder oog is voor andere spelers en hoe deze aan haken bij het geïnitieerde veranderingsproces of er juist afstand van houden.

Wij hebben een systematische aanpak beschreven om de sociale en institutionele dimensies van regionale veranderingsprocessen te documenteren. De aanpak draagt bij aan reflectie en leren op basis van inzichten in hoe geïnduceerde interventies verlopen in specifieke regionale omstandigheden. En hoe de geplande interventies uitwerken voor verschillende actoren in een regio. De beschreven aanpak maakt de evaluatievraag 'wat werkt voor wie onder welke omstandigheden' onderdeel van het leerproces. We hebben geconstateerd dat deze methodologische insteek versterkt kan worden door het gebruik van sociale theorieën. Dit behelst een transdisciplinaire aanpak ofwel een aanpak die praktijk en theorie verbindt en disciplinaire grenzen in de wetenschap overschrijdt.

Sietze Vellema en Carolien de Lauwere