

ENERGIE EN RUIMTE

TRANSITIEMANAGEMENT ALS HOUVAST IN DE ENERGIETRANSITIE



J.G. Schuitemaker
Januari 2009

Energie en Ruimte

Transitiemanagement als houvast in de energietransitie

Keywords

Transitiemanagement, energietransitie, overheidsrol en ruimtelijke component

Groningen, januari 2009

Masterthesis Environmental and Infrastructure Planning

Rijksuniversiteit Groningen

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen

Johan Schuitemaker

Studentnummer: s1656163

Begeleider: Prof. Dr. G. de Roo

Tweede lezer: MSc. F.M.G. van Kann

Samenvatting

Een transitie in het algemeen moet worden gezien als een langlopend, samenhangend maatschappelijk transformatieproces. Een maatschappelijke verandering die niet van de één op de andere dag kan worden voltooid. De ontwikkeling van een op fossiele brandstoffen gebaseerd energiesysteem naar een duurzame variant kan worden gezien als een dergelijke verandering. Daarom zal hier gesproken worden van de energietransitie.

De energietransitie zal gevolgen hebben voor alle sectoren van de samenleving. Gevolgen ook voor de ruimte om ons heen. Conflicterende belangen tussen de componenten ruimte en energie zijn bijvoorbeeld in de discussie over plaatsing van windmolens duidelijk te herkennen. Een ander voorbeeld hiervan is de afweging over het gebruik van landbouwgrond voor de verbouwing van biomassa of voedsel. Wanneer hier in zowel ruimtelijk als energiebeleid geen rekening mee wordt gehouden, zullen er in de toekomst zeker meer van dergelijke conflictsituaties ontstaan met hoogstwaarschijnlijk een suboptimaal resultaat.

Hier is een rol weggelegd voor de overheid. Met behulp van transitie management is het mogelijk om in te spelen op dergelijke gevolgen van de energietransities. Deze sturingsfilosofie geeft een aantal handvatten die kunnen helpen met het hanteren van transitie. Zodoende kan er aan de hand van transitie management beter omgegaan worden met de relatie tussen energie en ruimte ten tijde van de energietransitie. Het werven van maatschappelijk draagvlak, het opzetten van experimenten en het ontwikkelen van een sectoroverstijgende, lange termijn visie zijn bijvoorbeeld ontwikkelingen die in gang worden gezet met de handvatten die transitie management geeft. Allemaal om zo een situatie te creëren om optimaal om te gaan met de transitie en de daaraan gekoppelde vraagstukken. Dit vereist wel een andere benadering dan vroeger. De overheid zal zowel haar rol, positie alsmede haar instrumenten moeten aanpassen om hier beter invulling aan te kunnen geven.

Transitie management moet niet gezien worden als een eenvoudig toepasbare methodiek. Het geeft daarom ook geen hapklare antwoorden op vraagstukken uit de praktijk. Het is een sturingsfilosofie die een nieuwe aanpak voorschrijft voor de benadering van een transitie. Het biedt daarmee een aantal handvatten hoe te anticiperen en om te gaan met vraagstukken die voortkomen uit de transitie. De invulling die hier aan gegeven wordt is echter bepalend voor het resultaat.

Inhoudsopgave

1	Introductie	6
1.1	Inleiding	6
1.2	Onderzoeksdoel en onderzoeksvraag.....	7
1.3	Provincies Drenthe, Groningen en Fryslân	8
1.4	Theoretische benadering.....	9
1.5	De ruimtelijke component en de ruimtelijke kwaliteit	10
1.6	Methodologie.....	11
1.7	Leeswijzer.....	12
2	Context: De relatie tussen energie en ruimte.....	14
2.1	Inleiding	14
2.2	Energie en Ruimte - de Trias Energetica	15
2.3	Ruimtelijke kwaliteit.....	16
3	Theorie: Transitie management.....	18
3.1	Inleiding	18
3.2	Complexiteit.....	18
3.3	Transities	20
3.4	'New governance'	23
3.5	Transitiemanagement	24
3.6	Transitiemanagementcirkel	25
3.7	Conclusie	27
4	Empirie: Beleid Provincies Drenthe, Groningen en Fryslân.....	29
4.1	Inleiding	29
4.2	De Provincie Drenthe	29
4.3	Het '10-stappen-plan' in Drenthe	31
4.4	De Provincie Groningen.....	34
4.5	Het '10-stappen-plan' in Groningen.....	36
4.6	De Provincie Fryslân.....	38
4.7	Het '10-stappen-plan' in Fryslân.....	40
4.8	Samenvatting	42
5	Synergie: Samenvoegen van theorie en empirie	44
5.1	Inleiding	44
5.2	Belangrijkste bevindingen	45
5.3	Analyse	48
5.4	Conclusie	51
5.5	Exercitie	53
	Literatuurlijst.....	58
	Bijlage A - Interview met de heer Huizing (Drenthe)	62
	Bijlage B - Interview de heer Swaving (Groningen)	68
	Bijlage C - Interview met de heer Brouwer (Fryslân).....	74

Lijst met figuren & tabellen

Figuur 1.1: Activiteitenclusters in transitie management

Figuur 1.2: Conceptueel onderzoeksmodel

Figuur 3.1: Complexiteit als spectrum

Figuur 3.2: Multi-level model

Figuur 3.3: Multi-fase model

Figuur 3.4: Aspecten van governance

Tabel 5.1: Mogelijke activiteiten op strategisch niveau

Tabel 5.2: Mogelijke activiteiten op tactisch niveau

Tabel 5.3: Mogelijke activiteiten op operationeel niveau

1 Introductie

1.1 Inleiding

De laatste jaren is een toenemende aandacht voor het thema energie waar te nemen. Onzekerheid over levering voor zowel de korte als lange termijn is met regelmaat onderwerp van discussie. Daarnaast speelt, met het groeiende energiegebruik wereldwijd, ook het milieu en de klimaatverandering een rol in het maatschappelijke debat waarbij veel verschillende meningen worden gehoord. Over één aspect heerst echter redelijke consensus; het besef dat de mensheid niet op dezelfde manier kan doorgaan. Er zal dan ook een 'transitie' moeten plaatsvinden naar een duurzaam energiesysteem.

Een transitie in het algemeen moet gezien worden als 'een langlopend, samenhangend maatschappelijk transformatieproces' (VROM, 2001) dat niet van de één op de andere dag gerealiseerd kan worden. Het zijn structurele maatschappelijke veranderingen die veel tijd vragen (Ros, 2003). Dit geldt in het bijzonder voor de omslag naar een duurzaam energiesysteem, waarbij de gevolgen hiervan in alle sectoren van de samenleving merkbaar zullen zijn. Ook vanuit het perspectief van de ruimtelijke ordening zijn consequenties van deze transitie waar te nemen. Het forse ruimtebeslag van biomassateelt is hierbij een herkenbaar discussiepunt (Menkveld, 2002). Andersom is het ook mogelijk dat de vraag naar bijvoorbeeld ruimtelijke kwaliteit juist een beperking vormt op de transitie naar een duurzaam energiesysteem (Gordijn, 2003). Denk hierbij bijvoorbeeld aan de beperkte locaties die geschikt zijn voor windenergie door het gebruik van kwaliteitseisen. Er is dus een directe, wederzijdse relatie tussen de componenten energie en ruimte waar te nemen. Deze relatie betekent echter niet dat het belang van beide componenten altijd evenzeer wordt erkend. Zoals uit de twee eerder beschreven voorbeelden blijkt, kunnen er ook zeker conflicterende situaties ontstaan. Juist in het bijzonder wanneer er weinig of geen aandacht is voor de relatie tussen energie en ruimte.

In het borgen van deze relatie is volgens Voogd (1999) een rol weggelegd voor de overheid door middel van ruimtelijke planning. Ruimtelijke planning wordt door Voogd (1999, p5) gezien als 'de systematische voorbereiding van beleidsvormende en uitvoerende handelingen, die gericht zijn op het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde, [...] ten einde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren'. In de transitie naar een duurzaam energiesysteem zal de overheid dus - waar mogelijk - actief moeten sturen om zo potentiële conflictsituaties die voortvloeien uit tegengestelde belangen zo veel mogelijk te voorkomen.

De relatie tussen de componenten energie en ruimte staat centraal in het hier beschreven onderzoek waarbij de transitie naar een duurzaam energiesysteem wordt gezien als uitgangspunt. Er zal aandacht zijn voor de theoretische benadering door middel van een literatuurstudie. Hierbij wordt gebruik gemaakt van beschikbare literatuur over transitie management. Aangezien transitie management te omschrijven is als het bewerkstelligen, aanjagen dan wel (bij)sturen van een lange termijn maatschappelijk transformatieproces is het toepassen van deze sturingsfilosofie hier gerechtvaardigd (Rotmans et al., 2000). Daarnaast is er aandacht voor de praktijk door het analyseren van drie cases. In deze casestudie wordt het energiebeleid van de provincies Drenthe, Groningen en Fryslân tegen het licht gehouden. In het bijzonder wordt hierbij gekeken naar de beleidsaanpak ten aanzien van de energietransitie en de aandacht hierbij voor de ruimtelijke component.

De analyse van de praktijk zal een beeld geven van de huidige aanpak. De bevindingen uit de theorie zullen een overzicht geven van de mogelijkheden en middelen om met behulp van transitie management de relatie tussen energie en ruimte te waarborgen. Op basis van deze twee sporen en de mogelijke lering die hier uit kan worden getrokken, kunnen wellicht aanbevelingen voortvloeien voor toekomstig beleid.

1.2 Onderzoeksdoel en onderzoeksvraag

De transitie naar een duurzaam energiesysteem zal er naar alle waarschijnlijkheid komen. Het klimaat verandert en de fossiele brandstofreserves worden met de dag minder, waardoor de omslag naar een duurzaam alternatief onvermijdelijk lijkt te zijn. Zoals in de inleiding wordt aangegeven kennen de componenten energie en ruimte een wederzijdse relatie en is de transitie naar een duurzaam energiesysteem dan ook direct van invloed op de ruimtelijke ordening. Om deze relatie in de transitie naar een duurzaam energiesysteem te borgen, dient de overheid hier in te sturen met behulp van ruimtelijke planning. Door een actieve inmenging van de overheid kan de transitie naar een duurzaam energiesysteem dan wellicht met minder conflicterende situaties gerealiseerd worden.

Het doel van het hier beschreven onderzoek is:

- om de mogelijkheden en middelen te onderzoeken die de overheid heeft om met behulp van transitie management de relatie tussen de componenten energie en ruimte in de transitie naar een duurzaam energiesysteem ten goede te benutten;

- zodoende potentiële conflicterende situaties tussen energie en ruimte zo veel mogelijk te voorkomen;
- ten einde de ruimtelijke kwaliteiten van een gebied te behouden en waar mogelijk te verbeteren.

De onderzoeksvraag is als volgt:

- Hoe kan transitie management de overheid helpen om de relatie tussen de componenten energie en ruimte in de transitie naar een duurzaam energiesysteem ten goede te benutten?
 - i. Wat zijn de te onderscheiden eigenschappen van een transitie in het algemeen en wat betekent dit voor transitie management in het bijzonder?
 - ii. welke middelen heeft de overheid volgens de filosofie van transitie management voor het beïnvloeden en sturen van een transitie?;
 - iii. wat betekent dit voor de energietransitie en de relatie tussen energie en ruimte?;
 - iv. wat betekent dit voor het energiebeleid van de Provincies Drenthe, Groningen en Fryslân?

Om de hoofd- en deelvragen te kunnen beantwoorden zal gebruik worden gemaakt van zowel een theoretisch als empirisch onderdeel. Het theoretische deel bestaat uit een literatuurstudie waarbij de filosofie van transitie management centraal staat. Deze nieuwe sturingsfilosofie zal in paragraaf 1.4 worden toegelicht. Eerst zal in de volgende paragraaf aandacht zijn voor het empirische deel bestaande uit de drie casestudies.

1.3 *Provincies Drenthe, Groningen en Fryslân*¹

Op 8 oktober 2007 is het Energieakkoord Noord-Nederland getekend door de provincies Drenthe, Groningen en Fryslân en een deel van Noord Holland, tezamen met de ministeries van Economische Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Later is dit uitgebreid met 64 gemeenten (25 maart 2008) en de instellingen VNO-NCW Noord en MKB-Noord (23 juni 2008). De bovenstaande partijen verbinden zich in dit akkoord aan een gezamenlijk inzet op het gebied van energie dat vertaald wordt in vijf strategische thema's. Dit zijn achtereenvolgens energiebesparing, duurzame energie, kennis & innovatie, duurzame mobiliteit én schoonfossiele energie. Hierin is de eerder aangehaalde Trias

¹ Ook een deel van Noord-Holland heeft het akkoord ondertekend. Aangezien het hier echter niet gaat om de gehele provincie wordt Noord-Holland niet meegenomen als casestudie.

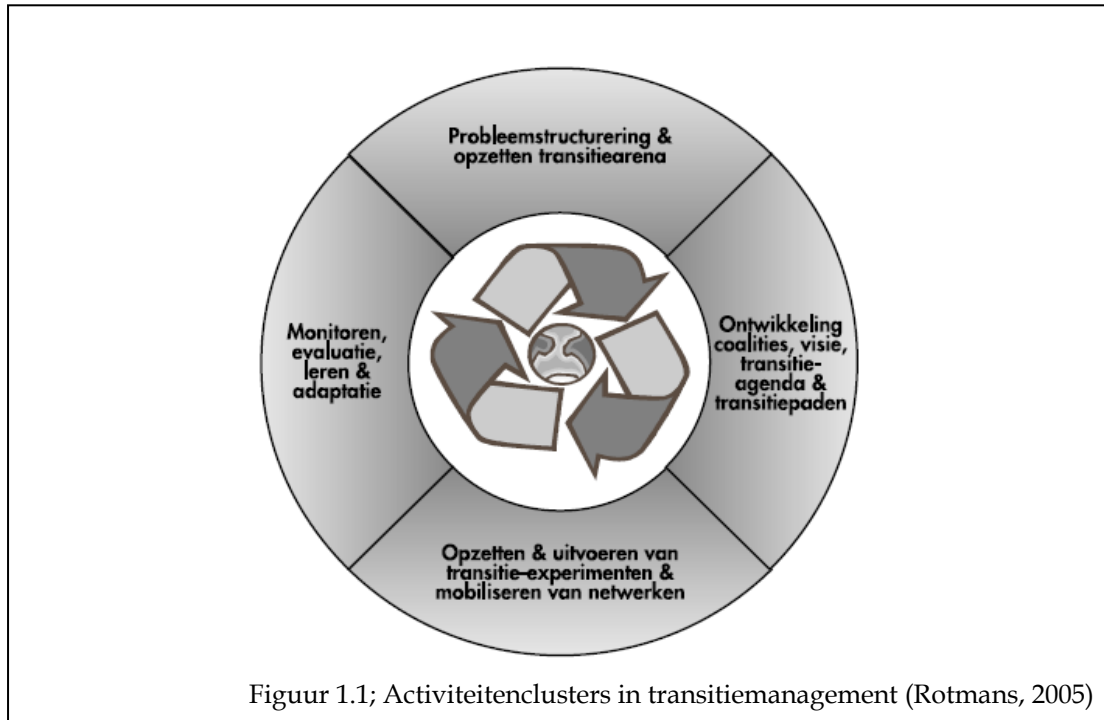
Energetica terug te vinden. Elke provincie heeft vervolgens haar eigen invulling gegeven aan de doelstellingen uit dit akkoord. Dit laatste maakt het analyseren van het beleid interessant en is naast de ondertekening van het Energieakkoord reden geweest om deze provincies te gebruiken als casestudie.

Zo heeft de provincie Drenthe onlangs het programma Klimaat en Energie, dat een vervolg is op de Nota Energiek Drenthe 2006-2010, vastgesteld. Het doel van dit programma is 'enerzijds een kader te scheppen voor de uitvoering van een aantal maatregelen op het gebied van klimaatverandering en energie en anderzijds mede richting te geven aan de ruimtelijke ontwikkeling van de provincie Drenthe' (PS Drenthe, 2008). Concreet betekent dit dat de uitwerking van het programma gekoppeld wordt aan ruimtelijke plannen, waarbij het realiseren van een aantrekkelijke leefomgeving met een duurzaam energiesysteem het gemeenschappelijke doel is. Ook in de provincie Groningen is er aandacht voor energie. Energie wordt hier zelfs als één van de sleutelgebieden gezien voor de agenda van de toekomst (Provincie Groningen, 2007). Naar aanleiding van de ondertekening van het Energieakkoord Noord Nederland heeft Groningen in het voorontwerp van het Provinciaal Omgevingsplan uitgebreid aandacht voor het thema energie. In dit voorontwerp worden de doelstellingen uit het akkoord als richtinggevend gebruikt. Tot slot heeft ook de Provincie Fryslân het akkoord ondertekend. De uitwerking van dit akkoord in de vorm van een plan van aanpak is in de maak.

Het energiebeleid van de provincies wordt gespiegeld aan de theoretische bevindingen. De input voor deze analyse is gebaseerd op de huidige beleidsdocumenten en diepte interviews met de beleidsvertegenwoordigers van de provincies. De invulling die de drie provincies hebben gegeven aan de ondertekening van het Energieakkoord zal in hoofdstuk 4 beschreven worden.

1.4 Theoretische benadering

Het theoretisch kader dat gebruikt wordt in het hier beschreven onderzoek zal gebaseerd zijn op de filosofie van transitie management (hoofdstuk 2). Deze filosofie kan helpen in het beter begrijpen van de energietransitie in het algemeen en de rol van de overheid in deze in het bijzonder. Deze benadering, waarbij gekeken wordt naar het sturingsmechanisme achter transities, is de laatste jaren meer en meer onderdeel van wetenschappelijk onderzoek (zie bijvoorbeeld Rotmans et al., 2000; Rotmans et al., 2001; Caruso & Kern, 2004; Suurs & Hekkert, 2005; DRIFT, 2006). In het bijzonder zal gebruik worden gemaakt van de transitie management cirkel, bestaande uit de vier activiteitenclusters, zoals afgebeeld in figuur 1.1.



Het toepassen van deze vier activiteitenclusters biedt houvast voor het beter begrijpen van het transitieproces en zal de handvatten geven om de rol en positie van de overheid in deze transitie te kunnen vertalen naar de beschikbare middelen om de ruimtelijke component hier in te implementeren. Deze bevindingen zullen naast het beleid van de provincies Drenthe, Groningen en Fryslân worden gelegd van waaruit eventueel lering getrokken kan worden voor toekomstige beleidsvorming of -uitvoering.

1.5 De ruimtelijke component en de ruimtelijke kwaliteit

In het hier beschreven onderzoek is gekozen voor het gebruik van de begrippen 'ruimtelijke component' en 'ruimtelijke kwaliteit'. Het eerste begrip heeft betrekking op de relatie met de 'energie component'. Inzicht in de relatie en samenhang tussen deze componenten is nodig voor het begrijpen van het hier beschreven onderzoek. In hoofdstuk 2 zal hier nader op in worden gegaan door de relatie tussen deze componenten te beschrijven.

Het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit wordt daarnaast een aantal keer genoemd als één van de doelen van het onderzoek. Ruimtelijke kwaliteit is daarbij een lastig te definiëren begrip (zie ook Voogd, 1999 p22). In de literatuur worden omschrijvingen als leefbaarheid, duurzaamheid en gevarieerdheid gegeven. Ook de meer tastbare begrippen als functionaliteit en bereikbaarheid kunnen hier echter onder vallen. Zoals in hoofdstuk 4 zal blijken, geeft ook elke provincie haar eigen

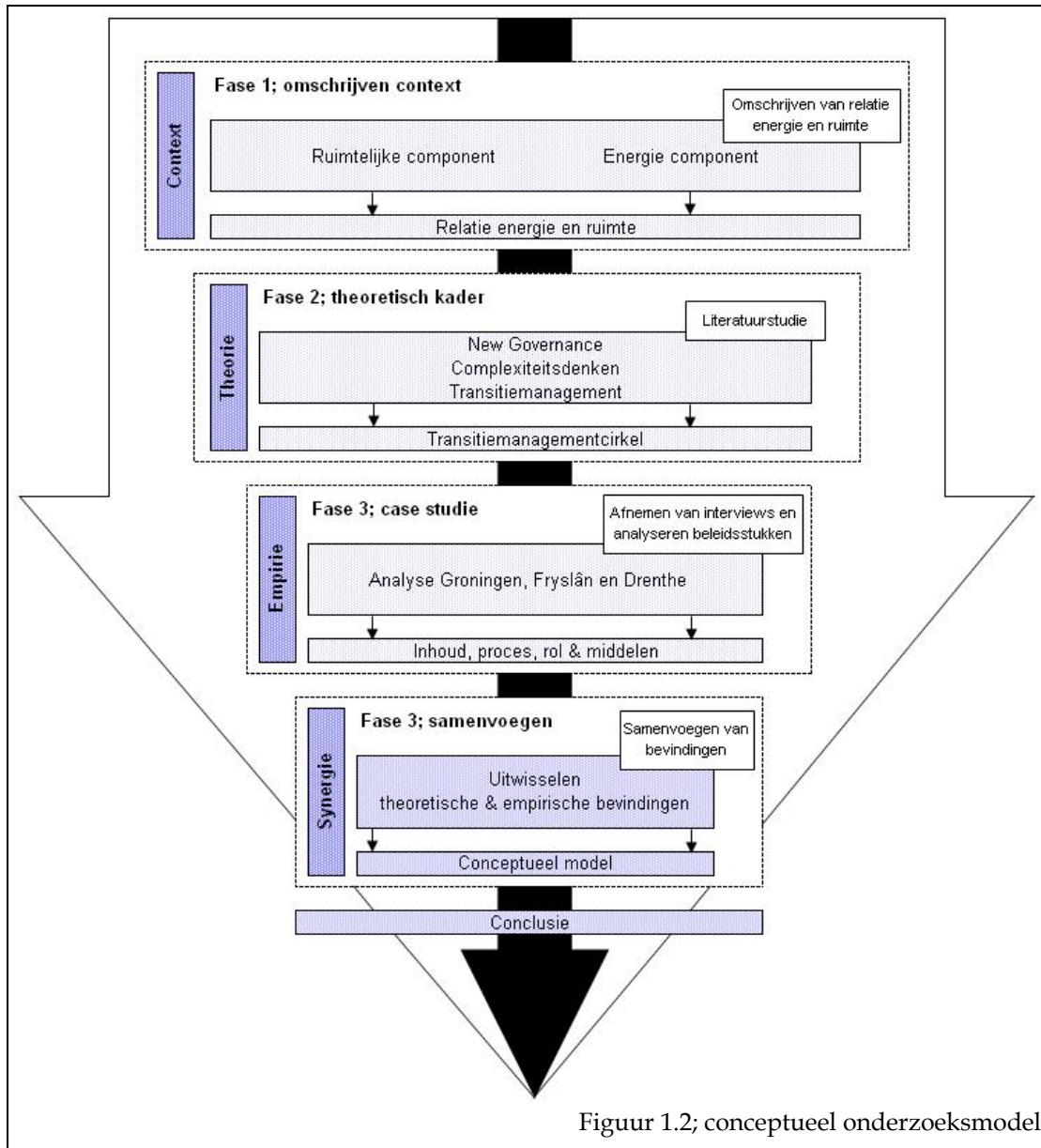
invulling aan de ruimtelijke kwaliteit. Ook hier zal in hoofdstuk 2 nader op in worden gegaan met uiteindelijk een definitie van ruimtelijke kwaliteit als resultaat.

1.6 Methodologie

In het hier beschreven onderzoek zal gebruik worden gemaakt van zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie die verkregen zal worden door gebruik te maken van de beschikbare literatuur op de thema's transitie, transitie management, overheidsbeleid, energie en ruimte alsmede door het afnemen van interviews. Dit laatste is van belang om de theoretische bevindingen te kunnen spiegelen aan de (beleids)praktijk en vice versa. Daarbij kan er door het afnemen van interviews informatie worden ingewonnen die niet direct uit beleidsstukken te halen valt. Er is mogelijkheid tot het verder toe- en uitlichten van bepaalde beleidspunten of het plaatsen van de nodige nuances. De interviews zullen gehouden worden met medewerkers van de Provincies Drenthe, Groningen en Fryslân.

Er zal allereerst aandacht zijn voor de context van het hier beschreven onderzoek. De relatie tussen de componenten energie en ruimte zal omschreven worden met aandacht voor ruimtelijke kwaliteiten (Fase I). Vervolgens zal er een verdieping plaatsvinden over transities in het algemeen en transitie management in het bijzonder. Een beter begrip over deze theoretische benadering is nodig om dit uiteindelijk te kunnen vertalen naar een praktische toetsingskader (Fase II). Op basis van de theoretische bevindingen zal het beleid van de provincies Drenthe, Groningen en Fryslân aan de hand van dit toetsingskader tegen het licht worden gehouden. De casestudies worden hiermee geanalyseerd. Het beleid van de provincies op de punten energie en ruimte wordt omschreven, waarbij het afnemen van de interviews een belangrijke rol speelt (Fase III). Vervolgens worden de theoretisch en empirisch delen samengevoegd en geanalyseerd. Op basis van enerzijds de theoretische bevindingen en anderzijds de uitwerking van het beleid in de praktijk zal er tot slot een conclusie worden getrokken met eventuele aanbevelingen voor het opstellen en uitvoeren van toekomstig beleid (Fase IV).

Een schematische weergave van de hierboven beschreven aanpak is afgebeeld in figuur 1.2.



Figuur 1.2; conceptueel onderzoeksmodel

1.7 Leeswijzer

Centraal in het hier beschreven onderzoek staat de relatie tussen de componenten energie en ruimte tijdens de energietransitie. De hierbij gestelde vraag is hoe de overheid deze relatie met behulp van transitie management ten goede kan benutten om zo ruimtelijke kwaliteiten van een gebied te behouden en waar mogelijk te verbeteren. In hoofdstuk 2 zal eerst worden ingegaan op de relatie tussen de componenten energie en ruimte en de daarmee samenhangende ruimtelijke kwaliteit. In het daarop volgende hoofdstuk is er aandacht voor transitie in het algemeen en transitie management in het bijzonder. De mogelijkheden tot sturing en beïnvloeding van een transitie worden beschreven. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van de belangrijkste bevindingen in de vorm van een toetsingskader. Dit kader zal als uitgangspunt worden gehanteerd tijdens de

casestudie in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van het beleid van de Provincies Drenthe, Groningen en Fryslân. Dit zal gebeuren door het afnemen van diepte interviews met beleidsvertegenwoordigers van de provincies en het bestuderen van de huidige beleidsdocumenten. De bevindingen uit hoofdstuk 3 (theorie), tezamen met de beleidsanalyse uit hoofdstuk 4 (empirie), vormen de basis voor hoofdstuk 5 waar de analyse centraal staat. In dit hoofdstuk worden de theoretische en de empirische bevindingen samengevoegd in een helder overzicht. Op basis van deze bevindingen zal een antwoord worden gegeven op de hoofd- en deelvragen van het hier beschreven onderzoek. Vanuit de uiteindelijke conclusie zullen wellicht resultaten voortkomen van waaruit mogelijk lering kan worden getrokken voor toekomstig beleid. Eventuele aanbevelingen voor het opstellen en uitvoeren van toekomstig beleid zullen hier ook een plaats krijgen.

2 Context: De relatie tussen energie en ruimte

2.1 Inleiding

Eerder is in hoofdstuk 1 de stelling geponeerd dat er een directe, wederzijdse relatie bestaat tussen de componenten energie en ruimte. Als voorbeeld van deze relatie wordt de locatiekeuze voor windmolens en het ruimtebeslag van biomassateelt genoemd. Naast deze bekende voorbeelden zijn er natuurlijk ook talloze andere voorbeelden te verzinnen. Denk bijvoorbeeld aan het aantal vervoersbewegingen – en het daarmee samenhangende energiegebruik – als direct gevolg van de stedelijke structuur, de aanleg van hoogspanningsleidingen voor energietransport of het droogmalen van laaggelegen polders voor wonen, werken en recreatie. Voorbeelden waar de relatie tussen energie en ruimte duidelijk uit naar voren komt. Hoewel het bovenstaande vanzelfsprekend klinkt, blijkt dit niet uit de aanwezigheid van het thema energie in de ruimtelijke planning. Pas vanaf het verschijnen van het onderzoek 'Energie is Ruimte' van het Ruimtelijk Planbureau (Gordijn et al., 2003) lijkt ook binnen planologische kringen het besef te ontstaan dat energie een belangrijk onderdeel is in de ruimtelijke planning (zie bijvoorbeeld Van Kann, 2008). Nu de transitie naar een duurzaam energiesysteem lijkt aan te vangen en dit onmiskenbaar consequenties zal hebben voor de invulling van de ruimte, is het dan ook de hoogste tijd om aandacht te besteden aan deze wederzijdse relatie.

De transitie naar een duurzaam energiesysteem is een lange termijn proces waarbij de gevolgen hiervan in alle sectoren van de samenleving merkbaar zullen zijn. Er zal ingezet moeten worden op een multidisciplinaire aanpak om een duurzaam energiesysteem te realiseren. De strategie van de Trias Energetica biedt een dergelijke multidisciplinaire benadering. Vanwege de veelvuldige toepassing hiervan zal deze strategie ook hier worden gebruikt om de relatie tussen de componenten energie en ruimte te beschrijven. De Trias Energetica stelt drie stappen voor om tot een duurzaam energiesysteem te komen (Duijvestein, 1997). De eerste stap is het verminderen van de energievraag, de tweede stap is het stimuleren van duurzaam en hernieuwbaar energiegebruik en de derde stap is zowel het schoner als efficiënter gebruik van fossiele bronnen.

In dit hoofdstuk zal kort de relatie tussen energie en ruimte nader worden toegelicht waarbij in het bijzonder aandacht zal zijn voor de consequenties van de transitie naar een duurzaam energiesysteem op de ruimte.

2.2 *Energie en Ruimte – de Trias Energetica*

De transitie naar een duurzaam energiesysteem langs de drie pijlers van de Trias Energetica heeft consequenties voor de fysieke inrichting van de ruimte en de kwaliteit hiervan. In deze paragraaf zal aan de hand van een aantal voorbeelden beschreven worden aan wat voor consequenties hierbij gedacht kan worden. Daarnaast wordt ingegaan op het begrip ruimtelijke kwaliteit.

- *Het verminderen van het energiegebruik*

Bij de eerste stap van de Trias Energetica, het verminderen van de energie, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het spreidingspatroon van ruimtelijke functies en de hieraan gerelateerde vervoersbewegingen. Het mobiliteitsgedrag is een afgeleide van de ruimtelijke structuur waarbinnen activiteiten worden ontplooid (Gorris & Rietveld, 2007) en daarmee dus van directe invloed op verkeer- en vervoersstromen. Het ruimtelijke ontwerp van werk- en woonlocaties kan daarmee direct een bijdrage leveren aan het terugdringen van het energiegebruik door bijvoorbeeld compact te bouwen. Ook logistieke bewegingen ten behoeve van faciliteiten als winkels, horeca, scholen, sportgebouwen, zorgcentra of theater zijn afhankelijk van het spreidingspatroon van ruimtelijke functies. Een slim ruimtelijk ontwerp kan daarmee bijdragen aan het terugdringen van zowel de vervoerstromen als het energiegebruik.

Een ander voorbeeld waarde relatie tussen energie en ruimte duidelijk uit naar voren komt is het bouwen in laaggelegen polders. In Nederland liggen veel locaties voor wonen, werken en recreëren onder de zeespiegel waardoor continue bemaling nodig is. Aangezien het droog houden van een dergelijke locatie door middel van bemaling energie kost, zal de energievraag met de klimaatverandering en de daarmee stijgende zeespiegel eerder toenemen dan afnemen. Ook hier is de keuze om wel of niet op een bepaalde locatie te bouwen dus direct van invloed op het energiegebruik.

- *Stimuleren van duurzame energie*

Kijkend naar de tweede stap, het stimuleren van duurzame en hernieuwbare energiebronnen, wordt duidelijk dat ook deze stap directe implicaties heeft voor de ruimte. Al eerder zijn het vinden van geschikte locaties voor windenergie of het forse ruimtebeslag van biomassateelt hierbij genoemd als herkenbare discussiepunten. Maar ook duurzame bronnen als zonne-energie, waterkracht en geothermie hebben invloed op de ruimte. Denk hierbij bijvoorbeeld aan hun ruimtegebruik, locatiekeuze, veiligheidseisen, geluidshinder en horizonvervuiling (Gordijn et al., 2003). Aspecten die mede bepalend zijn voor de inrichting en kwaliteit van de ruimte.

- *Efficiënt gebruik van fossiele bronnen*

Tot slot zijn er ook ruimtelijke gevolgen zichtbaar bij het zo efficiënt mogelijk gebruiken van fossiele bronnen. Een essentieel onderdeel van een efficiënt energiegebruik komt voort uit het exergieprincipe. Zonder hier in detail te willen treden is het goed om hier kort op in te gaan. Exergie is een ander woord voor 'kwaliteit van energie' en representeert daarmee het nuttige deel van een energiestroom. Hoe groter het nuttige deel van de energiestroom hoe hoger de kwaliteit (Cornelissen, 1997). Zo heeft elektriciteit een hogere energiekwaliteit dan bijvoorbeeld lauw water. Het principe is dan ook gebaseerd op het herhaaldelijk inzetten van dezelfde energie, maar van een andere kwaliteit. Van Kann (2008) legt uit dat de locatiekeuze van verschillende ruimtelijke functies, die elkaar aanvullen voor wat betreft vraag en aanbod van energie, leidend is in het exergieprincipe. Een voorbeeld hiervan is het gebruiken van restwarmte van een energiecentrale voor de verwarming van een woningblok waarbij het exergieverlies beperkt wordt door de cascadering van warmteniveaus (Seebregts & Weeda, 2002). De transportafstand die de restwarmte hierbij aflegt, is hierin bepalend. De afstand moet zo klein mogelijk zijn om het verlies van warmte zo veel mogelijk te beperken. De relatie met de ruimte is hier overduidelijk aanwezig.

Uit het bovenstaande blijkt dat de relatie tussen energie en ruimte onmiskenbaar aanwezig zal zijn tijdens de transitie naar een duurzaam energiesysteem. Een relatie ook die van belang is om zo de kwaliteit van een gebied te behouden en waar mogelijk te verbeteren. In de volgende paragraaf wordt daarom stilgestaan bij het begrip ruimtelijke kwaliteit.

2.3 Ruimtelijke kwaliteit

Het begrip ruimtelijke kwaliteit doet, tezamen met begrippen als milieukwaliteit, natuurkwaliteit, waterkwaliteit en landschapskwaliteit, haar intrede in de jaren '80 van de vorige eeuw (Driessen, 2005). Vanaf dat moment is ruimtelijke kwaliteit een veelvuldig gebruikt begrip in ruimtelijke plannen en discussies. Het is volgens Voogd (1999) evenwel geen gemakkelijk begrip vanwege de verschillende interpretaties die er aan gegeven worden. Hij geeft aan dat er bij ruimtelijke kwaliteit gedacht moet worden in termen van vormgeving, functionaliteit, imago en duurzaamheid van een ruimte.

Ook de Rijksoverheid houdt zich bezig met het begrip ruimtelijke kwaliteit. Waar het in de 4^e Nota op de Ruimtelijke Ordening (1989) nog uitgedrukt wordt in de dimensies gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde beschrijft de 5^e Nota op de Ruimtelijke Ordening zeven criteria; ruimtelijke diversiteit, economische

en maatschappelijke functionaliteit, culturele diversiteit, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid, aantrekkelijkheid en menselijke maat (VROM, 2001-2). Deze kwalificatie van ruimtelijke kwaliteit wordt ook in de Nota Ruimte gehanteerd waarbij expliciet wordt opgemerkt dat 'de kwaliteit van het landschap een volwaardige plaats verdient bij ruimtelijke afwegingen' (VROM, 2006 h3 p22). Het gebruik van deze zeven criteria en de interpretatie er van impliceert een grote mate van flexibiliteit in het opstellen en uitvoeren van beleid. Volgens De Roo (2004, p51) is dit ook het geval wanneer hij stelt dat 'de kwaliteit van de leefomgeving in verschillende situaties verschillend wordt ingevuld...'. Nu is dit laatste ook precies de bedoeling van de Rijksoverheid. Zowel in de 5^e Nota op de Ruimtelijke ordening als in de Nota Ruimte beperkt het Rijk zich in de discussie over ruimtelijke kwaliteit tot het faciliteren en inspireren van lagere overheden, non-gouvernementele organisaties en andere belanghebbenden (Gerritsen et al., 2005). De provincie en gemeente moeten in samenspraak met andere partijen kwaliteitsdiscussies voeren 'en zich het lot van de kwaliteit van het landschap gaan aantrekken, waardoor er met kwaliteit ontwikkeld wordt' (Gerritsen et al., 2005 p18). Door het decentraliseren van beleid komt de verantwoordelijkheid voor de invulling van ruimtelijke kwaliteit en de uitvoering ervan dus bij de lagere overheden te liggen (De Roo, 2004).

Hoewel de nadruk dus wordt gelegd op diversiteit is uit dit alles een gemene deler te halen. In het hier beschreven onderzoek wordt dan ook een algemene omschrijving toegepast van het begrip ruimtelijke kwaliteit. De omschrijving van ruimtelijke kwaliteit die hier wordt aangehouden is gebaseerd op een definitie van een onderzoeksteam van Town-Net (Q-team, 2004) en is als volgt:

'Ruimtelijke kwaliteit is de waarde van een gebied voor belangen en belanghebbenden, waarbij de waarde is uit te drukken in termen als gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde'.

Concluderend kan gesteld worden dat ruimtelijke kwaliteit een veelomvattend begrip is dat moeilijk te definiëren is. Vooral omdat het onderhevig is aan verschillende interpretaties, wisselende visies en politieke keuzen. Daarnaast kan er discussie ontstaan over verschil in individuele beleving, aanwezige belangen en maatschappelijke waarden (Driessen, 2005). Maar ondanks dit gebrek aan een eenduidige omschrijving is ruimtelijke kwaliteit een belangrijk waardebepalend en daarmee onmisbaar onderdeel voor een leefbaar gebied. Ruimtelijke kwaliteit is dan ook van grote waarde en onontbeerlijk in het ruimtelijke debat. Hoewel lastig te definiëren zal de kwaliteitsdiscussie ook in de energietransitie haar plaats moeten vinden om zo niet alleen tot een energieneutraal gebied te komen, maar ook tot een waardevol gebied in termen van gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Oftewel een duurzaam gebied met ruimtelijke kwaliteiten.

3 Theorie: Transitie management

3.1 Inleiding

In het eerste hoofdstuk is het begrip 'transitie' een aantal keer gevallen. Transitie staat tegenwoordig meer en meer in de belangstelling van wetenschappers, managers en beleidsmakers, maar hebben altijd al bestaan. Denk in het kader van energie bijvoorbeeld aan de overgang van wind naar stoom in de oceanvaart (Geels & Kemp, 2000), de overgang van stoom naar elektriciteit in de industrie (Rotmans et al., 2000) en de overgang van steenkool naar aardgas (DRIFT, 2006) als maatschappelijke transformaties met relatief grote gevolgen. Het gebruik en de toepassing van transitie in het algemeen en het managen van transitie in het bijzonder door de overheid is daarentegen relatief nieuw. Volgens Dries (2006) is het sturen van transitie in de traditionele zin niet mogelijk, waardoor een nieuwe vorm van sturing, namelijk één gebaseerd op beïnvloeding van transitie, noodzakelijk is. In dit kader is de filosofie van transitie management als nieuw sturingsconcept ontwikkeld, waarbij dit concept 'uitgaat van complexiteit en onzekerheid' (Rotmans, 2003) en 'nieuwe vormen van governance' (Rotmans et al., 2005). Deze nieuwe vorm van sturing is in Nederland voor het eerst terug te vinden in het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan waar de ontwikkeling van transitie agenda's centraal staat (Geels & Kemp, 2000).

In dit hoofdstuk zullen bovengenoemde termen, te weten complexiteitsdenken, 'new governance', transitie en transitie management, nader worden toegelicht. Deze begrippen vormen de basis voor het theoretisch kader waarbinnen het hier beschreven onderzoek zal worden uitgevoerd.

3.2 Complexiteit

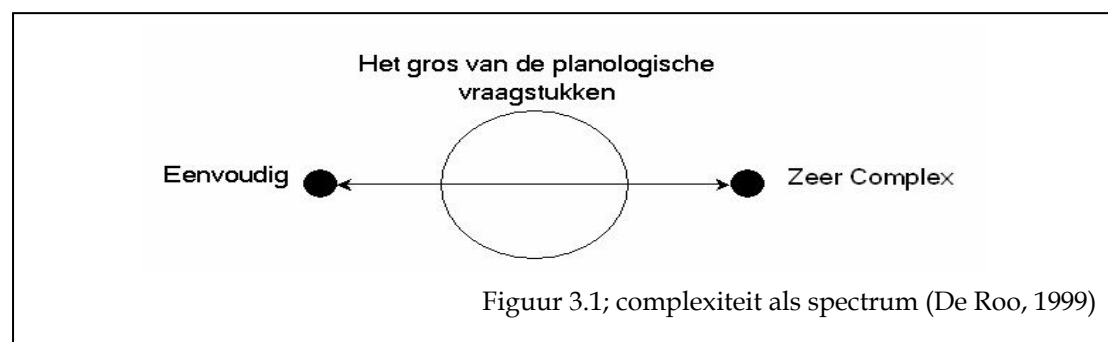
Vanaf de Verlichting in de zeventiende eeuw is de wetenschapsfilosofische discussie gedomineerd door het modernistische gedachtegoed en heeft daarmee alle wetenschappelijke disciplines zwaar beïnvloed. Wetenschappelijke ontwikkeling en vooruitgang waren vanuit dit gedachtegoed gebaseerd op controle en beheersing en het reduceren van onzekerheid (De Roo & Voogd, 2004). Centraal hierbij stond het gebruik van de rede en een maatschappij gebaseerd op wetenschappelijk kennis. Ook binnen de sociale wetenschappen, zoals bijvoorbeeld de planologie, is de denkwijze van het modernisme veelvuldig toegepast. Dit is duidelijk terug te zien in het gebruik van de zogenaamde blauwdrukplanning - waarbij situaties in de planologie op klassieke en technisch rationele wijze worden aangepakt - in de jaren '60 van de vorige eeuw (Zuidema & de Roo, 2005). Controle, beheersing en topdown

sturing waren leidend in de benadering van ruimtelijke vraagstukken, waarbij onzekerheden door zorgvuldige voorbereiding werden geminimaliseerd.

Ondanks het succes van de toepassing van deze denkwijze werd er ook kritiek op geuit. De critici twijfelden aan de gedachte dat het creëren van zekerheid 'slechts een kwestie van meer kennis en tijd was' (Zuidema & de Roo, 2004-2 p4). Nieuwe wetenschappelijke bevindingen die bestaande theorieën en verklaringen weerlegden, gaven verder voeding aan de twijfel over het bestaan van absolute zekerheid. Vooral in de sociale wetenschappen, waar het geheel en de context een belangrijke rol spelen bij vraagstukken, bleek de reductionistische benadering vaak niet toereikend. In de tweede helft van de twintigste eeuw werd uiteindelijk invulling gegeven aan dit ongenoegen door het ontstaan van een nieuwe stroming die bekend is geworden als het postmodernisme. Het postmodernisme heeft alleen nog niet kunnen overtuigen, omdat het uitgaat van een situatie waar alleen onzekerheid bestaat (Zuidema & de Roo, 2004-1; de Roo & Voogd, 2004). Een gedachte die weinig bevredigend is voor de wetenschap. Er bestaat dus een zekere dualiteit tussen het modernistisch gedachtegoed, waarbij zekerheid en beheersing centraal staan, en het postmodernisme met de erkenning van onzekerheid als belangrijkste uitgangspunt.

Een recente ontwikkeling binnen de wetenschapsfilosofische discussie is de opkomst van het complexiteitsdenken. Deze ontwikkeling lijkt het huidig dualisme tussen het modernisme en postmodernisme te overbruggen, omdat de twee extremen weliswaar blijven bestaan, maar oorzakelijk met elkaar worden verbonden (de Roo & Voogd, 2004). Deze theorie moet niet zozeer worden gezien als een methodologie, maar biedt een 'conceptueel raamwerk, een manier van denken en een manier waarop men de wereld kan zien' (Buijs, 2005 p4). Het complexiteitsdenken ziet de werkelijkheid als een complex systeem dat niet in generieke, allesbepalende theorieën of modellen is te vatten, maar gekarakteriseerd wordt door onvoorspelbaarheid en non-lineaire ontwikkeling. Complexe systemen, ook wel complexe adaptieve systemen genoemd, bestaan volgens Rihani (2002) uit grote hoeveelheden elementen die lokaal interacteren en zo stabiele, maar evoluerende globale patronen produceren. Ze bevinden zich in het spectrum tussen orde en chaos waardoor ze tegelijkertijd zowel stabiliteit als flexibiliteit tonen (Stirling, 2005). Juist door deze flexibiliteit zijn deze systemen in staat om zich aan te passen aan veranderingen, resulterend in een constant emergerend geheel dat ook wel co-evolutie door zelforganisatie wordt genoemd. Samenvattend kunnen complexe systemen dan ook gekarakteriseerd worden met begrippen als 'co-evolutie, emergentie en zelforganisatie' (Rotmans et al., 2005).

Ook binnen de planologie worden de principes van het complexiteitsdenken al enige tijd toegepast (Booher & Innes, 1999; Portugali, 1999; De Roo, 1999; Byrne, 2003; Van Gils & Huys, 2005). Met name De Roo (1999) benadrukt in zijn wetenschappelijke bijdragen de noodzaak om de mate van complexiteit als criterium te gebruiken bij het benaderen van planologische vraagstukken. Door ruimtelijke vraagstukken op een lijn te plaatsen met eenvoud (zekerheid) en complex (onzekerheid) als uitersten, wordt de mate van complexiteit leidend voor het kiezen van de meest geschikte planningsbenadering (zie figuur 3.1) (De Roo, 1999; de Roo & Voogd, 2004; Zuidema en de Roo, 2004-2).

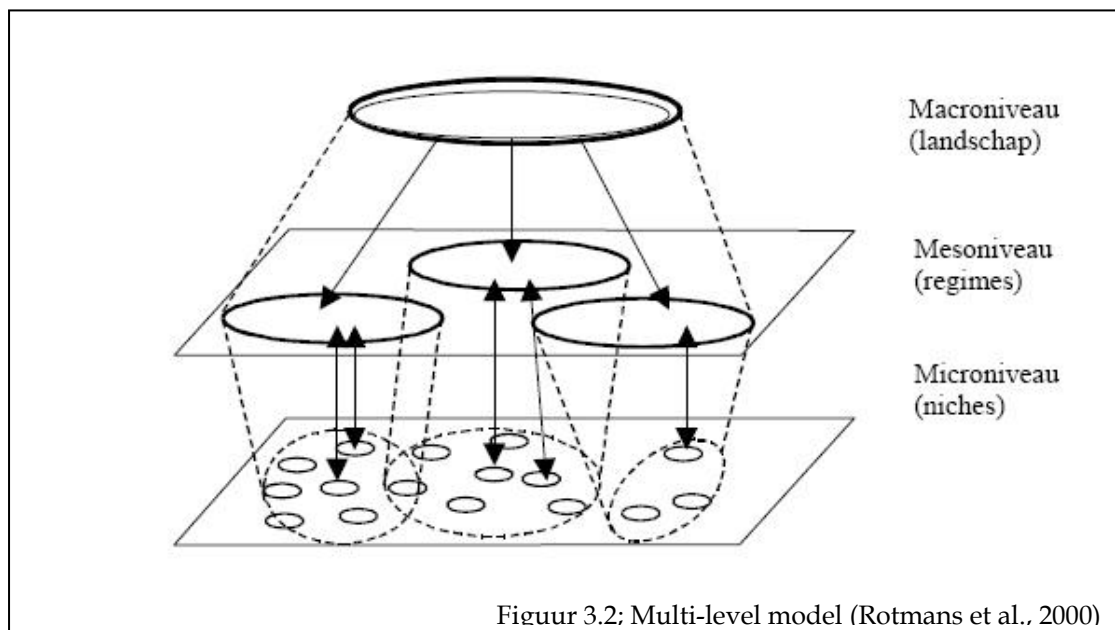


3.3 *Transities*

Een belangrijke eigenschap van een complex systeem is de capaciteit om via een continu proces structureel van karakter te veranderen. Door voortdurende wijzigingen en variaties, die ontstaan door intensieve interactie tussen elementen in het complexe systeem, ontstaat er een zekere onbalans die uiteindelijk resulteert in verandering. Het proces achter een dergelijke verandering of transformatie wordt aangeduid als een transitie (Garnsey & McGlade, 2006). Een transitie is dus 'de resultante van ontwikkeling in verschillende domeinen' en kan beschreven worden als 'een set van samenhangende, elkaar versterkende veranderingen op meerdere terreinen' (Rotmans et al., 2000 p12). Om het concept van een transitie beter te begrijpen zijn er verschillende modellen ontwikkeld die het transitieproces abstraheren door het op te delen in verschillende fasen en niveaus. Zo wordt in het wetenschappelijke veld al enige jaren gewerkt met het multi-level, multi-fase en multi-change model.

Binnen het multi-level model worden drie aggregatieniveaus onderscheiden (zie figuur 3.2); het niche-level, het regime-level en het landschap-level, die overeenkomen met het micro-, meso- en macroniveau (Suurs en Hekkert, 2005). Het microniveau omvat de individuele actoren wat resulteert in een dynamisch veld met talrijke vernieuwingen. Op het niveau van deze niches is er sprake van variatie en selectie van nieuwe technologieën, denkrichtingen en innovaties. Hierdoor wordt er

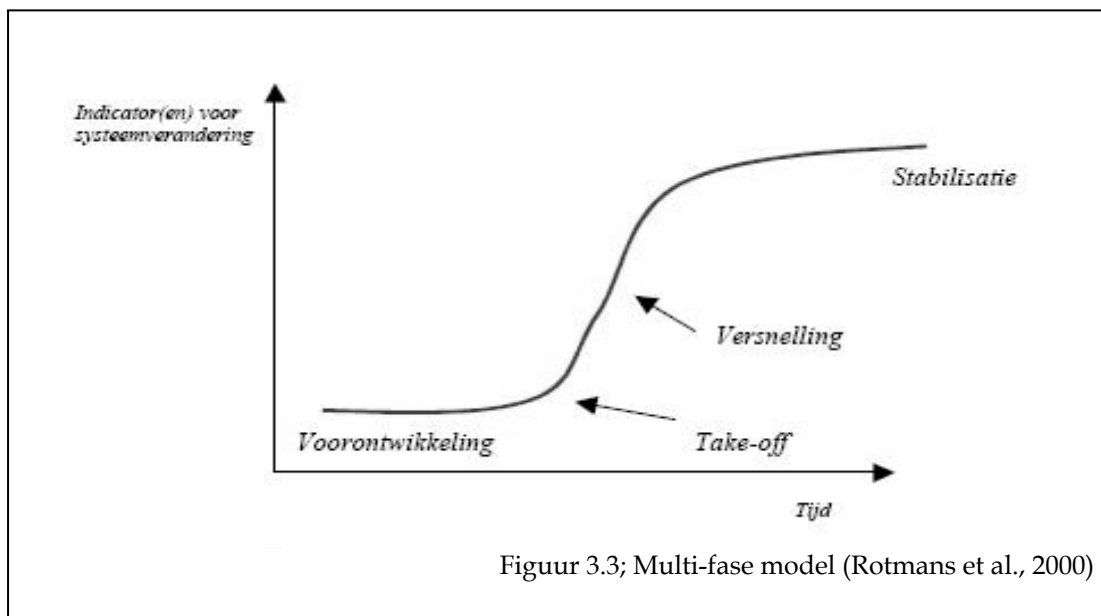
constante druk uitgeoefend op het meer statische meso-niveau daarboven (Geels & Kemp, 2000). Dit meso-niveau omvat netwerken, gemeenschappen en organisaties. Op dit niveau bevinden zich de sociale normen, regimes, regels en door actoren gedeelde belangen en is daarom minder dynamisch dan het microniveau. Bestaande instituties, organisaties en instellingen creëren weerstand tegen verandering en willen de bestaande situatie graag in stand houden (Rotmans et al., 2005). Het macroniveau bestaat uit materiele en immateriële elementen zoals fysieke infrastructuur, bestaande wereldbeelden of paradigma's, politieke instituties en culturele waarden (Rotmans et al., 2000).



Figuur 3.2; Multi-level model (Rotmans et al., 2000)

Binnen een transitie worden door Geels & Kemp (2000) verschillende fasen onderscheiden (zie figuur 3.3); de voorontwikkelingsfase, de 'take-off' fase, de acceleratiefase en de saturatie- of stabilisatiefase. Deze conceptuele benadering wordt ook wel het multi-fase concept genoemd. De verschillende fasen hebben allen hun eigen karakteristieken. De voorontwikkelingsfase bestaat uit een dynamisch evenwicht waarbij van buitenaf weinig veranderingen zichtbaar zijn. In de 'take-off' fase komt het structureel veranderingsproces pas goed op gang. Tijdens de acceleratiefase worden de veranderingen door een cumulatie van elkaar versterkende ontwikkelingen langzaam zichtbaar. De veranderingen in verschillende domeinen, zoals sociaal-culturele, economische, ecologische en institutionele domeinen, resulteren in een gezamenlijk leerproces. Uiteindelijk neemt de dynamiek en mate van verandering af waarna in de stabilisatiefase weer een dynamisch evenwicht wordt bereikt (Rotmans et al., 2000). Zoals ook in figuur 3.3 is te zien, wordt met deze laatste fase de transitie in zekere zin voltooid. Het systeem is geëvolueerd naar een 'new level of stability'. Het multi-fase model biedt een zeker

overzicht over het verloop van de transitie. Hoewel het model een visualisatie lijkt van een vaststaand, ordelijke proces moet dit niet als zodanig worden gebruikt. Aangezien transities een grote mate van onzekerheid en complexiteit herbergen en daardoor in feite onvoorspelbaar zijn, biedt het weliswaar inzicht in de systeemdimensies van een transitie zoals snelheid, tijdsperiode en omvang, maar doet het dat slechts in grote lijnen (Rotmans et al., 2001).



Een transitie, tot slot, kent meerdere vormen van verandering. In het algemeen bestaat een transitie uit een cumulatie van ontwikkelingen en zal niet van de één op de andere dag plaatsvinden. Toch zijn er wel degelijk cruciale momenten aan te wijzen die het transformatieproces sterk beïnvloeden en veranderen. Volgens Van der Brugge (2005) zijn er verschillende oorzaken voor transitiepatronen mogelijk die vanzelfsprekend tot verschillende resultaten leiden. Als eerste voorbeeld hiervan noemt hij de zogenaamde 'lock-ins' waarbij nieuwe structuren onsuccesvol zijn vanwege de belangen en individuele voordelen die aan bestaande structuren hangen. Daarnaast kunnen ook 'backlashes' bepalend zijn voor het verloop van een transitie. Nieuwe technieken worden te snel gelanceerd en vanwege teleurstellende resultaten na verloop van tijd weer verworpen. Tot slot noemt hij als voorbeeld plotselinge 'systeemcrashes', zoals bijvoorbeeld in politieke arena's te zien zijn. Denk hierbij aan de val van de Berlijnse Muur en de ineenstorting van de Sovjetunie. Deze voorbeelden geven aan dat er verschillende oorzaken kunnen zijn die aanzetten tot verandering en het transitieproces daarmee beïnvloeden. Hoewel transities hierdoor in feite autonome ontwikkelingen zijn, kunnen er wel degelijk maatregelen en randvoorwaarden worden getroffen die lock-ins, backlashes of systeemcrashes moeten voorkomen. Er is dan weliswaar geen sprake van sturing, maar van beïnvloeding.

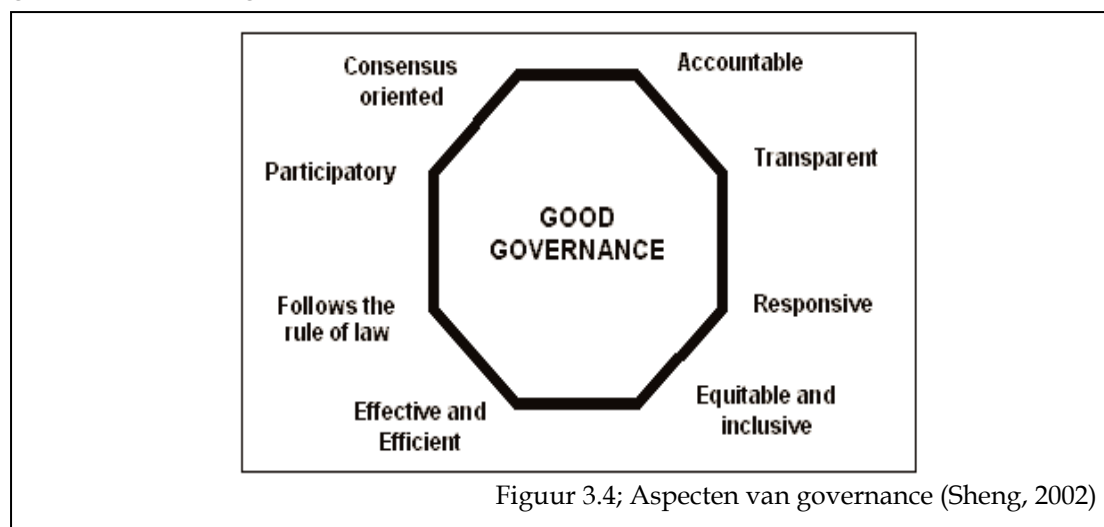
3.4 'New governance'

De hierboven omschreven veranderingen of transformaties van een systeem zijn als zodanig ook terug te vinden in de huidige samenleving. Door veelal autonome ontwikkelingen, zoals globalisering en de toenemende individualisering, is een samenleving aan constante verandering onderhevig en worden traditionele gewoonten en gebruiken, maar ook verhoudingen onophoudelijk aangedaan. In de afgelopen decennia is zo ook de positie van de overheid en haar verhouding met de maatschappij ter discussie komen te staan. De in Nederland als vanouds gecentraliseerde, hiërarchische structuur en topdown benadering lijken niet langer geschikt voor de toenemende complexiteit van hedendaagse maatschappelijke vraagstukken (Pierre, 2006; Stame, 2006; Murphy, 2008). Ondanks de tekortkomingen van de klassieke sturingsvormen, geeft Rotmans (2005 p43) echter aan dat er tegelijkertijd 'nog steeds behoefte is aan het sturen van complexe maatschappelijke dynamiek'. In het wetenschappelijk veld is dan ook al sinds de jaren '80 van de vorige eeuw een sterk groeiende stroming te herkennen die bekend is geworden onder de term 'new governance' (Jones et al., 1997).

Hoewel wetenschappers het eens zijn over het falen van de traditionele sturing van de overheid verschilt de interpretatie en uitleg die aan de term 'new governance' wordt gegeven (Van de Ven & Poole, 2005). Sommige auteurs verwijzen naar 'new governance' als oplossing voor de crisis in beleidsaanpak (Corrigan & Joyce, 1997), waar anderen het zien als concept waarmee problemen die voortkomen uit de 'diverse, dynamische en complexe maatschappij' van tegenwoordig aangepakt kunnen worden (Kooiman, 1996 p8). Er is echter consensus over een aantal aspecten. Allereerst wordt 'new governance' gezien als sturingsbenadering waarbij de traditionele topdown sturing van de overheid wordt losgelaten (Hooghe & Marks, 2001). 'New governance' staat daarmee voor interactie, communicatie en participatie met niet-overheidsorganisaties bij het opstellen en implementeren van beleid (Rhodes, 1997). Daarnaast is er in plaats van het hanteren van starre wet- en regelgeving meer ruimte voor diversiteit en flexibiliteit.

Deze verandering van sturingsvorm is ook binnen het planologisch veld waar te nemen. Vanaf de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw ontstond langzaam het besef dat de traditionele benadering niet in alle gevallen een geschikt middel was voor het behandelen van ruimtelijke vraagstukken. Juist bij complexe vraagstukken resulteerde de traditionele aanpak in vertraging, overschrijding van budget en veel ontevredenheid. Verschillende planningsbenaderingen passeerden de revue, zoals de technische-rationele planning, scenarioplanning, 'disjointed incrementalism', 'advocacy planning' en communicatieve planning (Healey, 2006). Deze laatste benadering ontstond vanuit de behoefte aan meer overleg en interactie tussen overheid en belanghebbenden bij ruimtelijke plannen. Hier lijkt nu het 'new

governance' uit te ontstaan, waarbij de netwerkbenadering, interactieve benadering, pluralistische benadering én de multi-level benadering centraal staan (Loorbach & Rotmans, 2006). In figuur 3.4 is een model weergegeven met aspecten van governance (Sheng, 2002).



3.5 Transitie management

In de voorgaande paragrafen zijn de termen complexiteit, transitie en 'new governance' uiteengezet die, volgens Loorbach & Rotmans (2006), de grondslag vormen voor het concept transitie management. Transitie management is een sturingsvorm die het beïnvloeden en aanpassen van transities nastreeft door gebruik te maken van nieuwe, meer subtiele governance vormen in plaats van de traditionele 'command and control' aanpak (Loorbach & Rotmans, 2006). Volgens Rotmans et al. (2000) is er dan ook geen sprake van sturing, maar van regie. Zoals in het vorige hoofdstuk al is aangegeven, is het transitiedenken een nog relatief nieuw fenomeen, maar wordt het de laatste jaren meer en meer onderdeel van wetenschappelijk onderzoek. In het Nationaal Milieubeleidsplan 4 is transitie management zelfs voor het eerst opgenomen in de beleidsaanpak van de nationale overheid. In deze paragraaf zal ingegaan worden op het transitiedenken in het algemeen en het concept van transitie management in het bijzonder.

Transitie management onderscheidt zich van traditionele sturingsvormen door 'niet direct oplossingsgericht, maar exploratief en ontwerpgericht' te zijn (Rotmans et al., 2005 p6). Het gaat uit van meer subtiele benaderingen als beïnvloeding, aanpassing en bijsturing in plaats van 'command en control'. Het is bijsturen en beïnvloeden van maatschappelijke vernieuwing door 'initiatieven te ontplooiën, voorwaarden en condities te scheppen waaronder vernieuwing kan plaatsvinden, voldoende sturingsruimte te creëren, en inzichten en leereffecten te communiceren' (Dirven et

al., 2002 p33). Rotmans et al. (2000) beschrijven een aantal vuistregels voor transitie management. Dit zijn:

- Sturen en interactie op verschillende niveaus (multi-level);
- Afstemmen van beleid op verschillende terreinen (multi-domein);
- Betrekken van diverse partijen (multi-actor);
- Lange termijn perspectief koppelen aan korte termijn beleid;
- Investeren op zowel systeemverbetering (optimalisatie) als systeeminnovatie;
- Verschillende opties openhouden ter voorkoming van backlashes of lock-in situaties;
- Al doende leren en al lerende doen in verschillende ontwikkelingsronden.

Naast deze vuistregels omschrijven Rotmans et al. (2000) ook een aantal belangrijke elementen van transitie management. In willekeurige volgorde zijn dit:

- Het kiezen van gezamenlijk transitiedoel;
- Het verkennen van eindbeelden bij transitiedoel;
- Het formuleren van tussendoelen;
- Het evalueren en leren in ontwikkelingsronden;
- Het creëren van maatschappelijk draagvlak.

Deze bovenstaande punten zijn voor het eerst door Dirven et al. (2002) verwerkt in een 'tien-stappenplan' voor transitie management. Het stappenplan creëert een cyclisch en iteratief proces dat in elke transitiefase terugkomt. Zodoende ontstaat een continue proces van 'voortdurend leren, experimenteren, ervaren, vooruitzien en terugkoppelen' (Dirven et al. 2002 p39). In meer recent literatuur is het 'tien-stappenplan' verwerkt in een cyclische aanpak dat bestaat uit vier clusters van verschillende activiteiten (zie Rotmans, 2005; Loorbach & Rotmans, 2006). Deze aanpak wordt aangeduid als de transitie management cirkel en wordt verder toegelicht in de volgende paragraaf.

3.6 *Transitiemanagementcirkel*

De transitie management cirkel is gebaseerd op vier clusters die ieder bestaan uit een aantal activiteiten. De activiteiten in de clusters zijn achtereenvolgens probleemstructurering & opzetten transitiearena; ontwikkeling coalities, visie, transitieagenda & transitiepaden; opzetten & uitvoeren van transitie-experimenten & mobiliseren van netwerken; en monitoren, evaluatie, leren & adaptatie. In deze korte uiteenzetting van de activiteiten zijn de eerder omschreven vuistregels en elementen van transitie management al te herkennen. Dit wordt nog duidelijker in de volgende alinea's waarin de invulling van de activiteiten wordt uiteengezet.

Het eerste cluster bestaat dus uit het ontwikkelen van een transitiearena waarbinnen verschillende transitie thema's besproken worden. Volgens Rotmans (2005 p54) moet een transitiearena worden opgevat als 'een multi-actor vernieuwingsnetwerk rond een specifiek transitievraagstuk'. Het multi-actor karakter van de transitiearena krijgt vorm door participanten uit verschillende sectoren bij elkaar te voegen zodat er vanuit verschillende invalshoeken en perspectieven naar de probleemstelling en mogelijke oplossingen gekeken wordt. De participanten zijn bij voorkeur mensen die op persoonlijk titel deelnemen. Het niet gebonden zijn aan een instelling of organisatie moet de participanten de vrijheid geven om ongebonden en op creatieve en vernieuwende wijze tegen het transitievraagstuk aan te kijken (Rotmans et al., 2005). Een constante kennisuitwisseling, het uitwisselen van informatie en het hebben van actuele informatie zijn hierbij belangrijke componenten. Daarnaast is het ook zaak om de juiste condities voor een dergelijke arena te behouden voor de lange termijn. Dit kan bijvoorbeeld gestimuleerd worden door het opzetten van transitieteams die verantwoordelijk zijn voor de continuïteit van het proces. Uiteindelijk is het doel om tot een breed gedragen probleemperspectie te komen waarbij verschillende visies worden ontwikkeld die het opstellen van transitiepaden en de transitieagenda faciliteren in het volgende cluster. Dit cluster is vooral strategisch van aard.

In het tweede cluster staat het ontwikkelen van een lange termijn perspectief centraal van waaruit een transitieagenda wordt opgesteld. De visies uit het eerste cluster moeten in deze fase verder worden uitgewerkt en vertaald in een duidelijke transitieagenda met de daarbij horende transitiepaden. Dit cluster is vooral tactisch van aard. De doelen in de transitieagenda zijn kwantitatiever van aard, maar blijven flexibel en in constante ontwikkeling. Het formuleren van tussendoelen is hierbij een belangrijk onderdeel. Zo wordt de lange termijn visie geoperationaliseerd naar tastbare doelen op kortere termijn zonder dat het lange termijn perspectief uit het oog wordt verloren. Deze concretisering van de visiebeelden in de transitieagenda moet 'vaste grond vinden binnen verschillende netwerken, organisaties en instituties' om draagvlak voor de uitvoer te creëren (Rotmans, 2005 p56). De groep participanten wordt dan ook uitgebreid met individuen uit maatschappelijke organisaties, bedrijven, overheden, kennisinstellingen en intermediairs die zeggenschap hebben binnen hun organisatie om zodoende onderhandelingen over de transitieagenda en de bijbehorende paden te kunnen voeren.

Het derde cluster is gericht op het initiëren en uitvoeren van transitie-experimenten die voortvloeien uit de eerder opgestelde transitieagenda. Visies, doelen en paden worden vertaald in concreet handelen. In dit cluster worden tastbare transitie-experimenten uitgevoerd die de implementatie van het beleid moeten vormgeven. Afspraken over verantwoordelijkheden en taken worden onder de verschillende

participanten gemaakt. Met de uitvoering van experimenten wordt het beleid ook zichtbaar waardoor discussie en tegenwerking kan ontstaan. Door variatie aan te brengen in de uitvoering en implementatie van deze experimenten kan er in een volgende fase een gefundeerde afweging worden gemaakt over verdere stappen. Daarnaast zullen ook duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over de verwachtingen van de experimenten. Duidelijkheid over doelen en hoe de resultaten worden gemeten is belangrijk.

Het vierde en laatste cluster betreft het monitoren en evalueren van het transitieproces. Door de drie eerdere clusters te evalueren wordt het startschot gegeven voor een nieuwe cyclus waarbij dezelfde clusters weer worden doorlopen. Op basis van de uitvoering en resultaten van de transitie-experimenten worden de transitiepaden, agenda's en visies geëvalueerd waarna, indien nodig, aanpassing en adaptatie plaatsvindt voor de volgende cyclus. Centraal in deze aanpak staat het 'al-lerende-doen' en het 'al-doende-leren' principe (Loorbach, 2007), dat een flexibele en incrementele manier van kennisontwikkeling voorstaat.

Hoewel de cyclus bestaat uit vier elkaar opvolgende clusters is het geenszins de bedoeling om de cyclus en de daarbij horende stappen als een star en vooraf vastgelegde blauwdruk te hanteren. Het moet gezien worden als een dynamisch en iteratief zoekproces dat resulteert in een geleidelijke ontwikkeling en aanpassing van perspectieven op de transitie. Door achtereenvolgens meerdere in elkaar overlopende cycli te doorlopen krijgt het proces, door ontwikkeling en co-evolutie van het systeem, uiteindelijk vorm. In de praktijk lopen de activiteiten volgens Rotmans et al. (2005) deels volgtijdelijk, deels parallel en deels door elkaar heen.

3.7 Conclusie

Wanneer de bovenstaande elementen en vuistregels van transitie management bekeken worden, alsmede de uitvoering ervan in de vorm van de transitie management cirkel, mag duidelijk zijn dat transitie management een nieuwe sturingsvorm is die omgaat met onzekerheid, flexibiliteit en participatie. Deze termen sluiten aan op de eerder in dit hoofdstuk omschreven concepten als complexiteit en 'new governance' en daarmee op de veranderende maatschappij. Transitie management wordt hier daarom gezien als een bruikbare methodiek voor maatschappelijke en technologische transitie in het algemeen en voor de energietransitie in het bijzonder.

In het volgende hoofdstuk zal het theoretische deel gespiegeld worden aan de praktijk. Door het afnemen van diepte interviews met beleidsvertegenwoordigers bij

de provincie en het bestuderen van de huidige beleidsdocumenten zal een beeld ontstaan van de toepassingshaalbaarheid van deze uitgangspunten in de praktijk. Het toetsingskader dat hiervoor gebruikt wordt is gebaseerd op het '10-stappenplan' van Dirven et al. (2000) dat de basis vormt van de transitie managementcirkel. Deze stappen zijn helder, concreet en toetsbaar en geven daarmee de juiste handvatten voor de analyse van de Provincies.

De punten van het toetsingskader zijn als volgt:

- *organiseren van een multi-actor proces;*
- *vormgeven en inrichten van de transitiearena;*
- *probleemstructurering en ontwikkelen van lange termijn perspectief en visie;*
- *concretiseren van visie en ontwikkelen van tussendoelen;*
- *verkennen van transitiepaden bij gekozen transitiedoel;*
- *creëren van draagvlak binnen organisaties en instellingen;*
- *ontwikkelen en toepassen van effectieve instrumenten;*
- *opzetten en uitvoeren van transitie-experimenten;*
- *evalueren van tussendoelen en leereffecten in ontwikkelingsrondes;*
- *organiseren van volgende transitieronde;*

De bovenstaande punten vormen het toetsingskader voor de empirische analyse van de Provincies Drenthe, Groningen en Fryslân in hoofdstuk 4.

4 Empirie: Beleid Provincies Drenthe, Groningen en Fryslân

4.1 Inleiding

In het hier beschreven onderzoek is de vraag gesteld hoe transitie management kan bijdragen aan een beleidsaanpak waarbij aandacht is voor de ruimtelijke component in de transitie naar een duurzaam energiesysteem. Op basis van het literatuuronderzoek in hoofdstuk 3 is een ideaaltypische omschrijving gegeven van transitie management. Helaas is de praktijk vaak weerbarstiger dan het papier zodat deze theoretische omschrijving alleen geen recht doet aan de complexe realiteit. Het antwoord op de onderzoeksvraag zal dan ook gevormd moeten worden uit een combinatie van theorie en empirie.

In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan dit laatste door het beleid van de Provincies Drenthe, Groningen en Fryslân te analyseren. De beleidsprogramma's die betrekking hebben op energie en ruimte en voortvloeien uit het Energieakkoord Noord Nederland zijn hierin leidend. Daarnaast is het beeld van de beleidsaanpak gecompleteerd door het afnemen van diepte interviews. Er is gesproken met de heer Swaving (provincie Groningen), de heer Huizing (provincie Drenthe) en de heer Brouwers (provincie Fryslân).

Het toetsingskader dat hier wordt toegepast is gebaseerd op het '10-stappen-plan' van Dirven et al. (2002) dat de basis vormt van de transitie management cirkel. Hier is voor gekozen omdat dit heldere, concrete en toetsbare stappen zijn.

Bij elke provincie zal aandacht zijn voor deze stappen die uitgewerkt worden in de verschillende subparagrafen. In de eerstvolgende paragraaf zal ingegaan worden op de Provincie Drenthe. Het programma Klimaat en Energie en het Provinciaal Omgevingsplan zullen hierbij worden besproken. Daarna wordt er ingezoomd op de Provincie Groningen waarbij het Programmadocument Energie en het Provinciaal Omgevingsplan Groningen aan de orde komen. Tot slot zal het beleid van de Provincie Fryslân uiteengezet worden.

De uitwerkingen van de interviews zijn te vinden in bijlage A, B en C.

4.2 De Provincie Drenthe

Het Energieakkoord Noord Nederland, tezamen met de ambities uit het Collegeprogramma 2007-2011² én de slotverklaring tijdens de Statenvergadering van

² Collegeprogramma. Ambitieuw, dynamisch en sociaal. Kiezen voor de kracht van Drenthe.

19 maart 2008³, heeft geresulteerd in het opstellen van het programma Klimaat en Energie met als missie 'het streven naar een klimaatbestendig Drenthe' (2008). Dit programma, één van de dragers van het Drents energiebeleid, erkent dat de transitie naar een duurzaam energiesysteem haar weerslag heeft op de ruimte en vice versa. In een treffende passage uit het programma wordt dit als volgt verwoord: 'energie als mede ordenend principe van de ruimte en, omgekeerd, ruimte als mede bepalende factor voor de uitwerking van de energietransitie' (PS Drenthe, 2008 p10). Het Provinciaal Omgevingsplan is drager van het ruimtelijk beleid. Ook hier wordt een duidelijke koppeling gemaakt tussen energie enerzijds en ruimte anderzijds. Concreet betekent dit dat de uitwerking van het energiebeleid gekoppeld wordt aan ruimtelijke plannen, waarbij het realiseren van een aantrekkelijke leefomgeving met een duurzaam energiesysteem het gemeenschappelijke doel is.

Dit is in het Programma Klimaat en Energie verder uitgewerkt in drie strategische doelen; het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen, het beter aanpassen op veranderingen in het klimaat, en een meer gezamenlijke verantwoordelijkheid. Ofwel de hoofdlijnen mitigatie, adaptatie en participatie. Op het vlak van de mitigatie gaat het vooral om een brongerichte benadering. De doelen zijn globaal te omschrijven als het reduceren van de CO₂ emissie, het verhogen van de energie-efficiënte en het vergroten van het aandeel hernieuwbare energiebronnen. Bij de hoofdlijn adaptatie ligt de nadruk op het aanpassen van de leefomgeving aan het veranderende klimaat. Hierbij gaat het voornamelijk om een klimaatinclusieve ruimtelijke ontwikkeling van Drenthe, ofwel het klimaatinclusief denken. Het derde strategische doel is participatie, waarbij het creëren van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het klimaat en energiebeleid in verschillende verandergebieden centraal staat. Zowel bestaand als nieuw beleid wordt gespiegeld aan de klimaatverandering waardoor een 'klimaatinclusief denken' ontstaat. Het doel van dit alles is om klimaatverandering op termijn een integraal onderdeel van ruimtelijk beleid te laten zijn.

De benadering van het 'klimaatinclusief denken' is ook terug te vinden in het Provinciaal Omgevingsplan (2004). In het hoofdstuk 'duurzame energiehuishouding' wordt bij de omschrijving van duurzame energieopwekking, weliswaar summier, melding gemaakt van de noodzakelijke koppeling met de ruimtelijke ordening. Voor het nieuwe Omgevingsplan - verwacht eind 2009 - lijkt het 'klimaatinclusief denken' nog nadrukkelijker naar voren te komen. In de Discussienota 'Invulling Gezicht van Drenthe'⁴ wordt energie niet alleen als één van

3 Noord-Nederland op weg naar een klimaatbestendige regio - slotverklaring Provinciale Staten 19 maart 2008

4 Het 'Gezicht van Drenthe' is de eerste van drie fasen die moeten leiden tot een nieuw omgevingsplan voor de Provincie Drenthe. Deze discussienota schetst de kaders voor de volgende fase

de twaalf bouwstenen voor het nieuwe Omgevingsplan omschreven, maar wordt ook de vraag gesteld hoe binnen de kaders van de ruimtelijke ontwikkeling te komen tot de meest duurzame ontwikkeling van Drenthe.

Uit het gesprek met de heer Huizing blijkt dat de koppeling tussen het energieprogramma en het omgevingsbeleid ook bewust is gemaakt. Dit uit zich niet alleen in de coherentie tussen de stukken, maar ook in het regelmatige overleg dat de ambtenaren van de verschillende afdelingen hebben met elkaar. Het feit dat Drenthe een relatief kleine organisatie kent, kan hierbij zeker als voordeel worden gezien.

In de volgende subparagrafen worden de eerder geformuleerde uitgangspunten besproken. De analyse is gebaseerd op het interview met de heer Huizing (bijlage A) en de volgende beleidsdocumenten:

- Klimaat en Energie (2008)
- Provinciaal Omgevingsplan Drenthe (2004)
- Discussienota Invulling Gezicht van Drenthe (2008)

4.3 *Het '10-stappen-plan' in Drenthe*

Hieronder wordt het beleid van de provincie geanalyseerd aan de hand van het eerder genoemde toetsingskader.

- *Organiseren van een multi-actor proces;*

Het organiseren van een multi-actor proces is herkenbaar bij de Provincie Drenthe en wordt ook toegepast. Het programma Klimaat en Energie benadrukt het belang van betrokkenheid van en interactie met burgers, andere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dit heeft bijvoorbeeld vorm gekregen in 'rondetafel conferenties' waarbij wetenschappers en deskundigen gevraagd is om een bijdrage te leveren aan de strategische insteek van de Provincie op het gebied van energiebeleid. In de praktijk is gebleken dat dit uitgangspunt niet altijd haalbaar is en worden nog steeds vooral de 'traditionele' partijen uitgenodigd. Een nieuwe trend is om de energie insteek te combineren met adaptatie aan klimaatverandering voor bepaalde onderwerpen. Dit vergroot de diversiteit in de genodigden. In het algemeen worden hier mensen voor gekozen die iets verder van het proces af staan, vooral als het om strategische zaken gaat. Hierdoor speelt emotie een minder grote rol. Voor meer tactische en uitvoeringsgerichte onderwerpen is inhoudelijke kennis van belang, ondermeer om doorzettingsmacht en draagvlak te verkrijgen. Dit gaat in het algemeen gepaard met een grotere betrokkenheid en emotie.

- *Vormgeven en inrichten van de transitiearena;*

De besluitvorming rondom het politieke proces voor het vaststellen van het Provinciaal Omgevingsplan, waarbij inwoners en belanghebbenden kunnen inspreken, kan volgens de heer Huizing gezien worden als een transitiearena. Tijdens het schrijven van het Programma Klimaat en Energie is er echter weinig tot geen sprake geweest van een 'arena' met externen. Er heeft tweemaal een informatiemiddag plaatsgevonden tijdens het schrijven van het programma. Dit heeft niet geleid tot het gewenste resultaat. Het programma is uiteindelijk door een kleine groep binnen de Provincie geschreven. De intentie was er wel, maar een gebrek aan de juiste verwachting van een dergelijk proces, een te optimistische planning, een gebrek aan tijd én ervaring heeft uiteindelijk geresulteerd in het niet behalen van de gewenste aanpak.

- *Probleemstructurering & ontwikkelen lange termijn perspectief;*

Bij de provincie Drenthe is beperkte aandacht voor het lange termijn perspectief. Weliswaar zijn het Provinciaal Omgevingsplan en het Energieakkoord Noord Nederland leidend voor de lange termijn, maar de focus ligt met name op het realiseren van (tussen)doelstellingen op de kortere termijn.

- *Concretiseren van visie en ontwikkelen van tussendoelen;*

Het nut van het formuleren van tussendoelen is duidelijk bij de provincie Drenthe. In het Programma is bij elke hoofdlijn aandacht voor de doelen en de te volgen strategie, de specifiek Drentse aandachtspunten en verandergebieden. De doelen zijn geconcretiseerd in de vorm van harde percentages en deadlines die uiteindelijk worden uitgewerkt in verschillende beleidsprestaties.

- *Verkennen van transitiepaden bij gekozen transitiedoel;*

Er is niet of nauwelijks ruimte geweest voor scenario's. Ook dit had weer te maken met gebrek aan tijd en resources. Daarnaast speelt ook het gebrek aan ervaring hiermee een rol. Het ligt ook aan de cultuur binnen de Provincie Drenthe. Het is meer gericht op pragmatisme dan op het opstellen van verschillende scenario's. Desalniettemin wordt de meerwaarde van scenario's wel erkend. Vooral bij het maken van toekomstige afwegingen kunnen scenario's helpen bij het inzichtelijk krijgen van de verschillende consequenties. Bijvoorbeeld op financieel vlak. Voor het nieuwe omgevingsplan wordt inmiddels wel met scenario's gewerkt. Deze scenario's zijn in essentie ruimtelijke scenario's met aandacht voor energie en het klimaat.

- *Creëren van draagvlak binnen organisaties en instellingen;*

Voor de uitvoering van het Programma zijn de eerste stappen naar een meer participatieve benadering gezet. De bedoeling van deze benaderingsvorm is dat er

een gemeenschappelijke bewustwording ontstaat van waaruit coalities en netwerken kunnen worden opgericht die het slagen van beleid vergroten. Een voorbeeld hiervan is het CO₂ reductie principe. Draagvlak voor een collectieve benadering is hierbij van belang, omdat het bedrijfsleven dit uiteindelijk moet oppakken. De benadering vanuit de Provincie is dan ook meer gericht op het opzoeken van andere partijen en het vormen van samenwerkingsverbanden. De provincie is zich meer bewust van de noodzaak om te investeren in contacten met andere partijen. Het creëren van draagvlak en het vormen van arena's met de juiste participanten is echter geen eenvoudige opgave. Vraagstukken als wie te benaderen in welk stadium zijn niet gemakkelijk te beantwoorden.

- *Ontwikkelen en toepassen van effectieve instrumenten;*

Er zijn weinig instrumenten voorhanden om te sturen als provincie. De aanwezige instrumenten zijn vooral financieel, communicatief en gericht op het verlenen van vergunningen. Het programma Klimaat en Energie vraagt om passende instrumenten. Er wordt dan ook gezocht naar nieuwe instrumenten, vooral financieel. Hierbij kan gedacht worden aan het geven van financiële prikkels door regulerende heffingen, subsidies, cofinanciering of verhandelbare emissierechten. Ook het verlenen van concessies kan hieronder vallen. Voor het opstellen van aanvullende wet- en regelgeving, instellen van gebod en verbodsbepalingen en vergunningverlening geldt hetzelfde. In het programma wordt melding gemaakt van het ontwikkelen en uitvoeren van Duurzaamheids- effectrapportage (DER) voor het nieuwe Provinciaal Omgevingsplan. Het klimaateffectenschetsboek, de klimaat potentiekaarten, kansenkaarten voor warmte koude opslag én een adaptatiescan zijn samengevoegd tot een integrale klimaatatlas. Daarnaast zal een zogenaamde 'touch table' worden aangeschaft. Een digitale, driedimensionale ruimtelijke ontwerptafel moet ontwerpers en niet-ontwerpers bij elkaar brengen.

- *Opzetten en uitvoeren van transitie-experimenten;*

Het meest in het oog springende experiment is momenteel een gebiedsgerichte aanpak voor Zuidoost Drenthe, gericht op het aspect Energie. Hiervoor is al een bestuurlijke arena gevormd. Dit omdat het gebied een aantal kenmerken heeft die het interessant maken voor een energietransitie (aanwezigheid landbouw, tuinbouw, oliewinning, gaswinning, lege gasvelden, industrieterreinen met basis-/energie industrie, aardwarmte). De eerste resultaten - algemene studie naar energiestromen, opzetten aardwarmte voor tuinbouw en onderzoek gebruik vrijkomende warmte oliewinning voor tuinbouw - zijn veelbelovend.

- *Evalueren van tussendoelen en leereffecten in ontwikkelingsrondes;*

De Nota Energiek Drenthe is de voorloper van het Programma Klimaat en Energie. Hier vindt wel degelijk evaluatie over plaats. Deze evaluatie is in december 2008

afgerond en gepubliceerd. Door het afnemen van interviews is er een beeld ontstaan van de succes en faalfactoren uit het programma Energiek Drenthe. In principe zijn alle grote partijen en organisaties die een rol spelen in het energiebeleid van de Provincie Drenthe hierbij betrokken. De evaluatie heeft overigens plaatsgevonden ná het opstellen van het programma Klimaat en Energie. De uitkomsten worden zodoende niet zozeer gebruikt bij het opstellen van nieuw beleid, maar bij de uitvoering er van. Bij de uitvoering van het beleid is er aandacht voor 'permanente monitoring' en 'met een zekere frequentie' evaluatie van beleid. Na afloop van het evaluatiemoment zal er ruimte zijn voor heroriëntatie op de aanpak of - indien nodig - een bijstelling van de doelstellingen. Het [programma maakt expliciet melding van de noodzaak om ruimte te creëren voor de benodigde flexibiliteit in beleid. De ontwikkeling van een monitoringssysteem - tezamen met de hiervoor benodigde kentallen en indicatoren - is in ontwikkeling, evenals het vaststellen van de uitgangspositie.

- *Organiseren van volgende transitieronde;*

In Drenthe is weinig ervaring met het werken in verschillende transitierondes. Wel vindt de uitwerking van het [programma Klimaat en Energie plaats op basis van jaarlijks op te stellen uitvoeringsplannen

4.4 *De Provincie Groningen*

Ook in de provincie Groningen wordt energie en het hieraan gekoppelde beleid tegenwoordig gezien als één van de sleutelgebieden voor de agenda van de toekomst. Het biedt nieuwe kansen en bedreigingen voor de economische ontwikkeling van de provincie en geeft een impuls aan gebieden als innovatie en ontwikkeling. In enkele gebiedsgerichte programma's, zoals bijvoorbeeld Koers Noord (2000), wordt energie aangewezen als één van de kansrijke clusters van Noord Nederland. De provincie Groningen heeft door deze focus dan ook te maken met een veelheid aan energiegerelateerde activiteiten. In 2005 is het Provinciaal Klimaat/CO₂ Programma vastgesteld om diverse beleidsinitiatieven op het gebied van energie samen te brengen. De beleidsinitiatieven worden in dit programma nog onderverdeelt in energiebesparing in de bebouwde omgeving, energiebesparing in de industrie en het opwekken van duurzame energie. Met de ondertekening van het Energieakkoord Noord Nederland is dit uitgebreid naar vijf inhoudelijk georiënteerde peilers.

Deze vijf peilers uit het Energieakkoord zijn terug te vinden in zowel het Provinciaal Omgevingsplan als in het vooral intern gerichte Programmadocument Energie. In dit laatste document staat beschreven wat de doelen zijn, waar de focus komt te

liggen, welke beleidsinzet met de bestaande capaciteit en middelen mogelijk is en waar de mogelijke knelpunten liggen. De vijf peilers zijn hieronder weergegeven.

- Energiebesparing in de gebouwde omgeving, glastuinbouw en industrie;
- Duurzame energie zoals biomassa, windenergie en zonne-energie;
- Biobrandstoffen en duurzame mobiliteit;
- Schoon fossiele energie door onder meer het mogelijk maken van CO₂ opslag;
- Het stimuleren van onderzoek en innovatie voor energie.

In het Provinciaal Omgevingsplan (2008) is tevens aandacht voor zaken als leefbaarheid en kwaliteit. Het POP is volgens de heer Swaving, dan ook grofweg te verdelen langs twee sporen. Enerzijds het economisch spoor (Ondernemend Groningen) dat voornamelijk gericht is op economische ontwikkeling door het versterken van het energiecluster en het creëren van werkgelegenheid. En anderzijds het milieugerichte spoor (Schoon en Veilig Groningen) dat de focus legt op het verbeteren van het milieu door het stimuleren van duurzame energieopwekking. Het bereiken van de energiedoelstellingen wordt gezien als één van de leidende principes voor de ruimtelijke inrichting van de omgeving. Dit vertaalt zich in de keuze voor cascadering bij energiegebruik, toepassing van duurzame energie én het beperken van mobiliteit door functiecombinaties. Verder is er in beperkte mate aandacht voor de ruimtelijke component. Bij het opstellen van het POP zou met klimaatkaarten worden gewerkt, maar dat heeft uiteindelijk geen plek gekregen in het beleidsplan. In de paragraaf over duurzame energie wordt nog wel een aantal keer gesproken over ruimtelijke consequenties. Bij biomassa wordt gesteld dat er voorkomen moet worden dat initiatieven voor energieopwekking uit biomassa concurreren met natuurdoelen. Om dit te voorkomen is er een 'biomassachecklist' opgesteld, waarbij ruimtelijke consequenties in kaart worden gebracht. Ook bij windenergie wordt rekening gehouden met een goede ruimtelijke invulling door het opstellen van een aantal randvoorwaarden ten aanzien van de hoogte en locatie. In de verordening POP zijn tot slot een aantal bepalingen opgenomen die verplichten om de energiecomponent te betrekken bij bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen. Dit is voornamelijk geïnitieerd met het oog op mogelijke energiebesparing door toepassen van cascadering.

Sinds een aantal maanden is er sprake van een programmamanager Energie die op hoofdlijnen toeziet op de invulling van het energiebeleid. Naast het belang van de sporen economie en milieu wordt erkend dat ook de ruimtelijke component in al haar vormen meegenomen moeten worden in toekomstige ontwikkelingen. Hier kan nog zeker een slag gemaakt worden, maar de aanstelling van de programmamanager is een goede stap in de richting.

In de volgende subparagrafen worden wederom de uitgangspunten van de transitie managementcirkel besproken. De analyse is gebaseerd op het interview met de heer Swaving (bijlage B) en de volgende beleidsdocumenten:

- Provinciaal klimaat/CO₂ Programma (2005)
- Programmadocument Energie (2007)
- Provinciaal Omgevingsplan Groningen (2008)

4.5 *Het '10-stappen-plan' in Groningen*

Hieronder wordt het beleid van de provincie geanalyseerd aan de hand van het eerder genoemde toetsingskader.

- *Organiseren van een multi-actor proces;*

Bij het opstellen van het Provinciaal Omgevingsplan is er aandacht voor de mening van relevante stakeholders. Vooral in de eerste fase van de planvorming is geluisterd naar instellingen, organisaties, bedrijven, belangengroeperingen en bewoners. Dit heeft vorm gekregen door het organiseren van brainstormsessies, themadagen en inspraakavonden. Het belang hiervan wordt onderkend, maar tegelijkertijd opgemerkt dat de uiteindelijk invloed hiervan op de beleidsvorming beperkt is. Dit vanwege het feit dat ook continuïteit van beleid onmisbaar is in de energietransitie. De input van de eerste fase zal dan ook verwerkt moeten worden in het bestaande beleid met slechts beperkte ruimte voor veranderingen.

- *Vormgeven en inrichten van de transitiearena;*

Bij de uitvoering van het beleid is vooral een goede informatievoorziening van evident belang. De heer Swaving noemt dit zelfs als één van de belangrijkste componenten voor het slagen van de energietransitie. Niet iedereen heeft dezelfde toegang tot dezelfde informatie waardoor grote misverstanden kunnen ontstaan. Ook verschil in interpretatie van informatie kan leiden tot verschillende conclusies. Vooral bij projecten waar vele stakeholders bij betrokken zijn – denk bijvoorbeeld aan het klimaatneutraal maken van woningen – is de informatiecomponent bepalend in de mate van succes. Hoewel de provincie zich bewust is van het belang hiervan blijkt dit in de praktijk niet eenvoudig om te realiseren. Verder zijn er brainstormsessies en themadagen georganiseerd met relevante partijen. Deze interactie met actoren heeft op zowel thematische als programmatische basis plaatsgevonden. Het is belangrijk om hier niet te hoge verwachten van te hebben.

- *Probleemstructurering & ontwikkelen lange termijn perspectief;*

Er is bij de Provincie Groningen zeker oog voor het lange termijn perspectief. Het Energieakkoord Noord Nederland wordt hierbij gezien als leidraad van het

Groningse energiebeleid. Dit wordt verder ingekleed met het Provinciaal Omgevingsplan.

- *Concretiseren van visie en ontwikkelen van tussendoelen;*

De Provincie Groningen is gewoon om met doelen en tussendoelen te werken. Het Energieakkoord voorziet in zowel korte als lange termijn 'targets' die de provincie vertaalt naar doelstellingen in de verder uitgewerkte programma's. Het '100.000 voertuigen plan' is hierbij een goed voorbeeld. Het formuleren van tussendoelen komt ten goede aan de continuïteit van beleid, maar biedt tevens de nodige flexibiliteit om in te springen op veranderende omstandigheden. Deze flexibiliteit is ook terug te vinden het Provinciaal Omgevingsplan. Vanwege de lange doorlooptijd bij het schrijven van een dergelijk plan, moet er voldoende ruimte zijn om aanpassingen te doen. Zeker op het gebied van energie aangezien de ontwikkelingen hier in relatief hoog tempo plaatsvinden.

- *Verkennen van transitiepaden bij gekozen transitiedoel;*

Er wordt in het kader van energie – in tegenstelling tot het thema water – weinig met scenario's of modellen gewerkt. Er zijn in het kader van het Ground for Change project wel energiepotentie kaarten gemaakt, maar hier is uiteindelijk helaas weinig mee gedaan. Ook het gebruik van modellen gebeurt slechts sporadisch. Op het adaptatievlak is hier wel enige aandacht voor, maar slechts in zeer beperkte mate.

- *Creëren van draagvlak binnen organisaties en instellingen;*

De Provincie Groningen is zich bewust van haar veranderende rol. Er wordt aangegeven dat bij de uitvoering van het programma, afhankelijk van de activiteit, verschillende rollen mogelijk én gewenst zijn. De rol varieert hierbij van faciliteren, beschermen en stimuleren tot kaders stellen, toetsen en regisseren. De heer Swaving geeft wel aan dat voor de energieopgave het belang van draagvlak bij instellingen en bedrijven erg belangrijk is. Juist bij deze groepen moet voldoende draagvlak worden gecreëerd voor de nodige ingrepen. Het klimaatneutraal maken van woningen (corporaties) en bedrijfspanden wordt hier als voorbeeld genoemd. Zonder steun en draagvlak bij deze groepen zal het moeilijk worden voor de provincie om de gestelde doelen te realiseren.

- *Ontwikkelen en toepassen van effectieve instrumenten;*

In beide programma's is weinig specifieke aandacht voor de beschikbare instrumenten. In het Provinciaal Omgevingsplan wordt een opsomming gegeven van verschillende wetten, subsidieregelingen, cofinanciering, verschillende overlegvormen, advisering en communicatie. Zoals eerder aangegeven zijn er wel nieuwe instrumenten in ontwikkeling. De heer Swaving geeft echter aan dat dit met name procesmatige en ondersteunende instrumenten zijn waarbij weinig oog is voor

de ruimtelijke component. Er worden wel ruimtelijke randvoorwaarden gecreëerd. Denk hier bijvoorbeeld aan windmolens waarbij een hoogte van maximaal 15 meter wordt toegestaan. Er zijn wel bepalingen in de verordening POP waar gemeenten worden verplicht om bij bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen de energiecomponent te betrekken bij de planvorming. Dit is bewust opgenomen om bijvoorbeeld cascadering te stimuleren. Bij glastuinbouw is hetzelfde te zien. Ook hier zijn er randvoorwaarden gecreëerd om de lichtvervuiling tegen te gaan. Niet op alle locaties kan zomaar gebouwd worden. Er wordt hier een afweging gemaakt tussen de ruimtelijke en economische component.

- *Opzetten en uitvoeren van transitie-experimenten;*

Meerstad kan wel gezien worden als interessant energie experiment. In Meerstad wordt geprobeerd om energie te integreren in de woningbouw. Zowel bij locatiebepalingen op wijkniveau als bij de woningen zelf is er aandacht voor energiebesparing. Bewustzijn van tijd en ruimte zijn hierbij van belang. Zo heeft de fasering van de bouw bijvoorbeeld consequenties voor het milieubewustzijn van de bewoners. Aangeleerde gewoontes – als veelvuldig de auto pakken vanwege een lage voorzieningsdichtheid – blijken later moeilijk af te leren.

- *Evalueren van tussendoelen en leereffecten in ontwikkelingsrondes;*

Het evalueren van beleid is onderbelicht. Vanwege de benodigde capaciteit om een goede evaluatie uit te voeren en het mogelijke confronterende karakter van de uitkomst hiervan wordt hier te weinig aandacht aan besteed. Op het gebied van energie zijn wel nulmetingen gedaan, maar de evaluaties die nu worden uitgevoerd omvatten niet veel meer dan vinkjes zetten bij de gestelde doelen. Het gebrek aan aandacht voor een goede evaluatie blijkt ook uit het feit dat er in geen van de geanalyseerde documenten aandacht is voor evaluatie.

- *Organiseren van volgende transitieronde;*

Er wordt gewerkt met elkaar opvolgende beleidsdocumenten zoals bijvoorbeeld het POP, maar met het organiseren van volgende transitieronden als zodanig is geen ervaring.

4.6 De Provincie Fryslân

De provincie Fryslân heeft niet net als Groningen en Drenthe een specifiek beleidsprogramma energie op papier. Naar aanleiding van de ondertekening van het Energieakkoord Noord Nederland wordt er op dit moment gewerkt aan een plan van aanpak om invulling te geven aan de in het akkoord gestelde doelen. Daarnaast wordt er gewerkt aan een integrale nota waarin de visie ten aanzien van

duurzaamheid wordt omschreven. Het ontbreken van een specifiek energieprogramma of duurzaamheidsvisie betekent natuurlijk niet dat er niets gebeurt op het gebied van energie. In het Streekplan 'om de kwaliteit fan de romte' wordt een paragraaf gewijd aan duurzame energie. Daarnaast is er ook het Streekplan 'windstreek' waarin het beleid ten aanzien van windenergie staat omschreven.

Na de ondertekening van het Energieakkoord Noord Nederland is de provincie Fryslân gestart met het opstellen van een duurzaamheidsvisie en een plan van aanpak. Op deze manier probeert de provincie het energiebeleid op een meer integrale wijze neer te zetten en energie neer te zetten als integraal onderdeel van andere beleidssectoren. De benadering van het energievraagstuk in deze plannen is vooral economisch van aard. De heer Bouwers is van mening dat een economisch benadering uiteindelijk vanzelf een spin-off genereert in andere sectoren. Het plan van aanpak legt ook de nadruk op versterking van de hele energieketen. Daarbij is regionaal opwekken en regionaal gebruik één van de uitgangspunten om cascadering van energiegebruik mogelijk te maken.

Ook al wordt er een duurzaamheidsvisie en plan van aanpak geschreven, het Streekplan blijft kaderstellend in het energiebeleid. Hier is voor gekozen omdat de ruimtelijke inrichting gebaat is bij consistent beleid over lange termijn. Het energiegebied is mede door technologische ontwikkelingen veel dynamischer en daarmee minder geschikt om kaderstellend te zijn in beleid. Het energiebeleid zal dan ook enige flexibiliteit moeten herbergen om zo snel te kunnen anticiperen op nieuwe ontwikkelingen. Voorlopig geeft het Streekplan de intentie van de provincie dan ook het beste weer. De hoofddoelstelling is verwoord als 'het beperken van emissies, met name van kooldioxide (CO₂)'. De voorkeursvolgorde die hierin wordt aangehouden is eerst het beperken van het energiegebruik, dan het benutten van duurzame energiebronnen en tot slot het efficiënt gebruik van fossiele brandstoffen. In deze drie stappen is duidelijk het concept van de Trias Energetica terug te vinden. De focus hierbij ligt echter volledig op de bebouwde omgeving (duurzame energiehuishouding) en is in dat opzicht zeer beperkt. Het Streekplan 'Windstreek' (herzien in 2000) is opgesteld om duidelijkheid te geven over de toepassing van windenergie in de Provincie Fryslân.

Vooralsnog ontbreekt het dus aan een integraal, overkoepelend energieprogramma waarin verschillende beleidssectoren samenkomen op het energiegebied. Bij de omschrijving van het beleid van de provincie Fryslân zal desalniettemin aandacht zijn voor tien uitgangspunten. De analyse is gebaseerd op het interview met de heer Bouwers (bijlage Z) en de volgende beleidsdocumenten:

- Streekplan 'Windstreek' 2000

- Streekplan 'Om de kwaliteit fan de romte' 2004

4.7 *Het '10-stappen-plan' in Fryslân*

Hieronder wordt het beleid van de provincie geanalyseerd aan de hand van het eerder genoemde toetsingskader.

- *Organiseren van een multi-actor proces;*

In de organisatie van de Provincie Fryslân ligt de nadruk op een projectmatig aanpak. De prioriteit ligt bij het initiëren en realiseren van concrete projecten en minder bij het produceren van papier. Niet zozeer praten, maar doen lijkt het credo. Nu het thema energie zo prominent aanwezig is in de politieke discussie lijkt hier wat verandering in te komen. Het enthousiasme van medewerkers en het werken via eenmalige, losse projecten is niet meer voldoende. Men is zich bewust dat het aanpakken van deze grote opgave gebaat is bij een integrale, goed gecoördineerde en multidisciplinaire aanpak. Meer aandacht voor sectoroverstijgende, lange termijn visiedocumenten én een procesmatige aanpak is dus gewenst. Onder dit laatste valt ook het organiseren van multi-actor processen.

- *Vormgeven en inrichten van de transitiearena;*

Bij een dergelijk aanpak is het van belang om verschillende stakeholders bij elkaar te brengen. Fryslân geeft aan dat vooral het betrekken van marktpartijen noodzakelijk is. Deze zijn, vanwege hun financiële positie, onmisbaar bij de uitvoering en realisatie van de plannen. Eén van de mogelijkheden om partijen bij elkaar te brengen is het werken vanuit zogenaamde charettes. In het kader van het Ground for Change project is hier mee gewerkt en dat is de provincie goed bevallen. Daarnaast wordt ook door het organiseren van brainstormsessies en discussieavonden gesproken met diverse belanghebbenden. Ten aanzien van de benodigde resources voor het opzetten van een transitiearena is de heer Bouwers duidelijk. Dit hoeft volgens hem niet veel te kosten. Het is vooral zaak om diverse partijen vanuit een verschillende achtergrond bij elkaar te zetten.

- *Probleemstructurering & ontwikkelen lange termijn perspectief;*

De heer Bouwers is van mening dat het beleid ten aanzien van duurzame energie vooral reactief van aard moet zijn. Inherent aan duurzame energie is namelijk de snelle ontwikkeling die plaatsvindt in deze sector. Het is vooral van belang om snel te kunnen anticiperen op nieuwe technologische ontwikkelingen. Het beleid moet hier geen beperking in zijn. Bij de provincie Fryslân wordt om deze reden niet het energiebeleid, maar het ruimtelijk beleid gehanteerd als kaderstellend. In het Streekplan worden zo de lange termijn kaders en randvoorwaarden geschetst waar

het energiebeleid binnen valt. Zodoende blijft het beleid consistent, maar tevens flexibel genoeg om te kunnen anticiperen op nieuwe ontwikkelingen.

- *Concretiseren van visie en ontwikkelen van tussendoelen;*

De provincie is gewend om vanuit tussendoelen te werken. Het werken met tussendoelen is dus zeer herkenbaar. In het Energieakkoord en het Streekplan zijn lange termijn doelen opgenomen die kaderstellend zijn. Vanuit de projectmatige benadering worden deze lange termijn doelen vertaald naar de kortere termijn. Na het uitvoeren van het project worden de gestelde doelen indien nodig weer bijgesteld. Het voordeel van het werken met tussendoelen is dat deze afgestemd kunnen worden op de meest recente ontwikkelingen. Zeker op energiegebied gaan de ontwikkelingen snel. Het werken vanuit projecten met tussendoelen voor kortere termijn biedt daardoor de mogelijkheid om met regelmaat te anticiperen op zich voordoende veranderingen.

- *Verkennen van transitiepaden bij gekozen transitiedoel;*

Door het overheersende projectmatige karakter is er vooralsnog op energiegebied weinig aandacht voor scenario's. In het kader van het Ground for Change project zijn er weliswaar scenario's opgesteld voor de provincie Fryslân, maar hier is uiteindelijk niets mee gedaan. Opvallend is dat er ten aanzien van het thema water wel duidelijk met scenario's wordt gewerkt.

- *Creëren van draagvlak binnen organisaties en instellingen;*

Ook de provincie Fryslân denkt na over haar rol in de energietransitie. Zoals in de vorige paragraaf staat omschreven, is er naast een projectmatige aanpak meer aandacht voor proces- en visievorming. De focus op het realiseren van concrete projecten zal in de toekomst meer in het totaalbeeld moeten passen. Daarnaast is de provincie zich ook bewust van het feit dat het haar simpelweg aan de financiële slagkracht ontbreekt om zelf invulling te geven aan de grote opgave die de energietransitie met zich meebrengt. De provincie wil dan ook meer ontwikkelingsgericht bezig gaan. Er moet een goed samenspel zijn tussen gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties, marktpartijen en burgers om de doelen te verwezenlijken. De rol zal in de toekomst meer gericht zijn op agenderen, meedenken, stimuleren en participeren en het creëren van draagvlak.

- *Ontwikkelen en toepassen van effectieve instrumenten;*

De nieuwe rol voor de provincie van meedenken en participeren impliceert een vrijblijvend karakter. Om tevens ook sturend op te kunnen treden ontwikkeld de provincie een aantal instrumenten die kunnen helpen bij het realiseren van de ambities en gestelde doelen. Zo zal de provincie er op toezien dat gemeenten bij het opstellen van ruimtelijke plannen rekening houden met de aspecten van

energiebesparing en het benutten van duurzame energie. Daarnaast moet het aanvragen van vergunningen voor energievriendelijke projecten gemakkelijker, wordt er een nieuw financieel fonds in het leven geroepen om sneller investeringen mogelijk te maken én zal er op het niveau van de rijksoverheid gesproken worden over belemmerende wet- en regelgeving. Dit alles staat weliswaar nog allemaal in de kinderschoenen, maar het bewustzijn bij de provincie dat dit nodig is om een succesvolle transitie te realiseren is er.

- *Opzetten en uitvoeren van transitie-experimenten;*

Specifiek op het opzetten van transitie-experimenten als zodanig is in Fryslân weinig ervaring.

- *Evaluëren van tussendoelen en leereffecten in ontwikkelingsrondes;*

Door het werken vanuit projecten vindt er regelmatig evaluatie plaats. Door het ontbreken van een integraal, sectoroverstijgend plan ontbreekt het totaaloverzicht echter bij dergelijke evaluaties. Er is een bijna automatische actieve ontwikkeling van nieuwe doelen.

- *Organiseren van volgende transitieronde;*

Er is in Fryslân geen ervaring met het organiseren van nieuwe transitieronden. Mede door het projectmatige karakter is er sowieso weinig ervaring met transitieronden als zodanig.

4.8 *Samenvatting*

In dit hoofdstuk is stilgestaan bij het energiebeleid van de Provincies Drenthe, Groningen en Fryslân waarbij gebruik is gemaakt van verschillende beleidsdocumenten en diepte interviews. Uit de analyse blijkt allereerst dat het beleid ten aanzien van het energievraagstuk per provincie verschilt. Ditzelfde geldt voor de aandacht en plaats die elke provincie hierin geeft aan de ruimtelijke component. Desalniettemin zijn er ook vele overeenkomsten in het beleid van de provincies te herkennen. Zo erkennen alle drie de provincies de importantie van het energievraagstuk en is er het besef dat hier een belangrijke rol voor ze is weggelegd.

Het doel van het hier beschreven onderzoek is echter niet om te kijken naar het belang dat de provincies geven aan het energievraagstuk, maar om de mogelijke rol van transitie management hierin te verduidelijken. Daarom is de analyse van de provincies gebaseerd op de eerder omschreven stappen om zo een beeld te krijgen van de mogelijke toepassing van transitie management in de praktijk.

In het volgende hoofdstuk zullen de bevindingen uit dit empirische deel puntsgewijs worden uiteengezet. Vervolgens zal er op basis van de theoretische uiteenzetting in hoofdstuk 3 en de empirische analyse in hoofdstuk 4 een antwoord worden gegeven op de hoofd- en deelvragen uit hoofdstuk 1.

5 Synergie: Samenvoegen van theorie en empirie

5.1 *Inleiding*

Zoals eerder is aangegeven, kan het op een verantwoorde wijze inrichten van de ruimte als een taak van de overheid worden gezien. De overheid heeft een aantal klassieke mogelijkheden en instrumenten om hier invulling aan te geven. Denk hierbij aan het opstellen van wet- en regelgeving, het gebruik maken van financiële middelen zoals heffingen en subsidies, het genereren van publiciteit en door het inzetten van het ambtelijk apparaat als uitvoerend orgaan (zie Leemhuis-Stout, 2001). Deze klassieke middelen van overheidssturing moeten echter ingepast worden in meer procesmatige benaderingen om adequaat om te kunnen gaan met huidige complexe vraagstukken als de energietransitie. Het gebruik van transitie management is een voorbeeld van zo'n procesgerichte benadering.

In het theoretische deel van het hier beschreven onderzoek zijn de uitgangspunten van transitie management beschreven. Deze procesgerichte benadering is in theorie een bruikbaar concept om met de energietransitie om te gaan. In het empirische deel is aan de hand van deze uitgangspunten een analyse gemaakt van het huidige beleid van de provincies Drenthe, Groningen en Fryslân met als doel de theoretische bevindingen te spiegelen aan de praktijk. Zodoende is een beeld ontstaan van de mogelijke toepassing en implementatie van transitie management in de praktijk.

Uit de analyse in hoofdstuk 4 blijkt dat verschillende uitgangspunten van transitie management in meer en mindere mate terug te vinden zijn in de beleidsvorming en uitvoering van de drie provincies. Hier en der worden elementen van transitie management als sturingsconcept dus al – bewust en onbewust – toegepast. Het hier beschreven onderzoek richt zich echter niet op de vraag óf transitie management kan worden toegepast, maar op de hoedanigheid van de toepassing.

Voordat we ingaan op deze hoedanigheid en er een antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvraag zal in dit hoofdstuk worden ingezoomd op de vier verschillende deelvragen. In paragraaf 5.2 zal allereerst een korte overzicht worden gegeven van de belangrijkste bevindingen uit de analyse van de casestudies. Op basis van dit overzicht met bevindingen zal vervolgens een antwoord worden gegeven op de vier verschillende deelvragen zoals deze in hoofdstuk 1 zijn gesteld. Deze antwoorden zullen worden gepresenteerd in paragraaf 5.3. Aan het einde van dit hoofdstuk moet het dan mogelijk zijn om een antwoord te geven op de hoofdvraag van het hier beschreven onderzoek.

5.2 *Belangrijkste bevindingen*

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen uit het theoretisch deel in hoofdstuk 3 en de in hoofdstuk 4 gemaakte analyse. De bevindingen worden net als bij de analyse wederom per stap besproken.

- organiseren van een multi-actor proces;

In het theoretische deel wordt gesproken over het creëren van de juiste context en condities die het vernieuwingsnetwerk in staat stellen om de beoogde transitie tot ontwikkeling te brengen. Dit betekent dus niet alleen het opstarten van een multi-actor proces, maar ook het waarborgen ervan. Vanuit de theorie wordt op deze manier het belang van continuïteit benadrukt om zo een maatschappij brede ontwikkeling op gang te brengen en in stand te houden.

Bij de Provincies is zeker aandacht voor de multi-actor benadering. Termen als participatie, interactie, communicatie komen bij elke provincie meerdere keren naar voren. Op verschillende manieren wordt geprobeerd hier invulling aan te geven. Er wordt geëxperimenteerd met zowel oude als nieuwe vormen van participatie. Er worden bijvoorbeeld themadagen, rondetafel conferenties, inspraakavonden en charettes georganiseerd. Het lijkt vooralsnog echter te ontbreken aan specifieke aandacht voor het waarborgen van de continuïteit van een multi-actor proces. Hierdoor heeft de aanpak van de provincies veel weg van communicatieve planning, maar mist het de koppeling met transitie management waar het waarborgen en implementeren van het multi-actor principe wordt benadrukt.

- vormgeven en inrichten van de transitiearena;

Het vormgeven en inrichten van een transitiearena heeft een duidelijk raakvlak met het vorige punt. Het gaat hier echter niet om het waarborgen van het proces, maar specifiek over het inrichten van een dergelijke arena. Het belang van diversiteit, deelname op persoonlijke titel, constante kennisuitwisseling en voldoende resources wordt benadrukt.

Het belang van diversiteit, voldoende resources en een goede informatievoorziening wordt ook door de provincie benadrukt. De provincies vinden het belangrijk om hier voldoende aandacht aan te besteden. In de praktijk loopt het echter niet altijd zoals gewenst. Een gebrek aan resources, ervaring en tijd kunnen hier een beperkende factor vormen. De haalbaarheid van deelname op persoonlijk titel wordt door de provincies betwijfeld. Juist het in een vroeg stadium betrekken van relevante partijen op strategisch niveau is van meerwaarde voor een soepel verloop van het verdere proces.

- *probleemstructurering en ontwikkelen van lange termijn perspectief en visie;*

Aandacht voor het ontwikkelen van een lange termijn perspectief is zowel in de theorie als de praktijk terug te vinden. Hoewel de provincies hier verschillend mee omgaan is bij alle drie het Energieakkoord Noord Nederland en het Provinciaal Omgevingsplan of Streekplan bepalend voor de langere termijn. Daar waar Groningen heel bewust bezig is met lange termijn doelstellingen zijn Drenthe en Fryslân meer geneigd naar het realiseren van korte termijn doelstellingen.

Voor de lange termijn is het verder van belang dat beleidsdoelstellingen ook sectoroverstijgend worden vastgesteld. Doelstellingen ten aanzien van bijvoorbeeld energieopwekking zullen ook hun weerslag hebben op andere sectoren. Deze interdisciplinaire aanpak heeft in Groningen en Drenthe sinds kort vorm gekregen in de aanstelling van een programmamanager Energie. Dit wordt zeker als meerwaarde ervaren.

- *concretiseren van visie en ontwikkelen van tussendoelen;*

Ten aanzien van de doelformulering benadrukt de theorie het belang van een gezamenlijk gekozen doel. Daarbij is het zaak om niet alleen met einddoelen te werken, maar tevens met tussendoelen. Op deze manier wordt de lange termijn visie geoperationaliseerd naar tastbare doelen op kortere termijn zonder dat het lange termijn perspectief uit het oog wordt verloren.

Alle drie de provincies zijn gewend om met tussendoelen te werken. In Groningen krijgt dit vorm door het uitwerken van beleidsthema's, zoals het '100.000 voertuigen plan'. In Drenthe wordt gewerkt met jaarlijks op te stellen uitvoeringsplannen.

- *verkennen van transitiepaden bij gekozen transitiedoel;*

Het verkennen van transitiepaden is een belangrijk onderdeel in de transitie managementcirkel. Deze transitiepaden, of scenario's, dienen opgesteld te worden op basis van de gewenste eindbeelden of lange termijn doelstellingen. Op basis van deze scenario's kunnen keuzes en afwegingen worden gemaakt. Wanneer ook de tussendoelen een plek krijgen in de scenario's bieden deze bovendien een toetsingskader voor het beleid. Op basis van leereffecten door uitgevoerde experimenten én door nieuwe ontwikkelingen vallen bepaalde scenario's vanzelf af. Deze incrementele benadering zorgt zodoende voor een evolutionair proces van variatie en selectie met uiteindelijk een optimaler resultaat.

Opvallend is dat geen van de provincies veel oog heeft voor het werken met scenario's. Een gebrek aan tijd en resources wordt genoemd als één van de oorzaken. Ook wordt de meerwaarde van scenario's betwijfeld. Het incrementele,

evolutionaire karakter van transitie management komt zodoende niet tot uiting in het beleid van de provincies. De provincie Drenthe is overigens bij het opstellen van het nieuwe omgevingsplan wél voornemens om hier scenario's in mee te nemen.

- *creëren van draagvlak binnen organisaties en instellingen;*

Volgens de uitgangspunten van transitie management moet er zowel bij de vorming als uitvoering van beleid gewerkt worden vanuit het 'new governance' principe. Aandacht voor interactie, communicatie, participatie en het creëren van draagvlak is onmisbaar bij het aanpakken van brede, maatschappij vraagstukken.

Het creëren van draagvlak voor het energiebeleid wordt als zeer belangrijk ervaren. De provincie kan het zich niet veroorloven om boven de partijen te staan en beleid door te drukken. Door de provincies worden vooral corporaties en het bedrijfsleven genoemd als belangrijke partners bij het realiseren van beleid. Bij deze partijen is draagvlak dan ook erg belangrijk. Ook gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties, marktpartijen en burgers worden hier genoemd. Een belangrijk aspect bij het creëren van draagvlak is een goede informatievoorziening zodat alle belanghebbenden gelijke toegang hebben tot dezelfde informatie. De provincies zijn het er over eens dat hun rol in de toekomst meer gericht zal zijn op agenderen, meedenken, stimuleren en participeren om zo het benodigde draagvlak te creëren.

- *ontwikkelen en toepassen van effectieve instrumenten;*

Het ontwikkelen en toepassen van (nieuwe) instrumenten is nodig om (nieuw) beleid uit te kunnen voeren. Hierbij kan gedacht worden aan het ontwikkelen van nieuwe processen, fiscale instrumenten, arrangementen, maatregelen, subsidies, bevoegdheden etc. Bij alle drie de provincies is er nog ruimte voor verbetering van het instrumentarium. Deze verbetering moet vooral gezocht worden op financieel (fondsen, subsidies, heffingen) en juridisch vlak (vergunningen/wet- en regelgeving). Ook op ruimtelijk gebied wordt er nog naar verbetering gezocht (klimaatkaarten, energiekoppeling in ruimtelijke plannen, duurzaamheid effectrapportages). Alle drie de provincies zijn hier zeer bewust mee bezig.

- *opzetten en uitvoeren van transitie-experimenten;*

Met deze stap worden concrete transitie-experimenten uitgerold die de implementatie van het beleid moeten vormgeven. Met de uitvoering van experimenten wordt het beleid ook zichtbaar waardoor discussie en tegenwerking kan ontstaan. Zodoende is deze stap een belangrijke graadmeter voor verdere beleidsuitvoering. Op basis van de resultaten kan in een volgend beleidsstadium een goed gefundeerde afweging worden gemaakt.

Het meest in het oog springende experiment is op dit moment de gebiedsgerichte aanpak voor Zuidoost Drenthe. Deze regio dient als voorloper voor de rest van Drenthe. Hier vinden veelbelovende studies en experimenten plaats ten behoeve van de energietransitie. Hoe de resultaten van deze regio het energiebeleid van Drenthe voor de rest van de provincie gaat beïnvloeden is echter door het prille stadium van het project nog moeilijk te zeggen.

- *evalueren van tussendoelen en leereffecten in ontwikkelingsrondes;*

Een belangrijk uitgangspunt van transitie management is de evaluatieronde. Door het cyclische karakter is deze ronde evenzeer een afsluitende stap als een startpunt voor verdere ontwikkeling. Een gedegen monitoring van de voorgaande stappen en een grondige evaluatie maakt het analyseren van beleid en eventuele aanpassing mogelijk.

De evaluatie is een belangrijke stap die wordt onderbelicht bij de provincies. Het gebeurt nog niet voldoende. Daarnaast worden evaluaties nog met regelmaat te laat toegepast waardoor de meerwaarde bij voorbaat verdwenen is. Een gebrek aan tijd, middelen en ervaring speelt hierbij een rol. Ook het confronterende karakter van een evaluatie draagt hier aan bij.

- *organiseren van volgende transitieronde;*

Een cyclische beweging van elkaar opvolgende ontwikkelingsrondes is nodig. Voor dit continue proces van leren en anticiperen op nieuwe ontwikkelingen is voldoende flexibiliteit in beleid essentieel. Daarnaast is aandacht voor monitoren en evaluatie vereist om een situatie van 'al-doende-leren' en 'al-lerende-doen' te realiseren. Hoewel de transitie management cirkel de indruk wekt dat de stappen elkaar in chronologische volgorde opvolgen is dit niet het geval. Het is daarentegen een continue voortgang van verschillende ontwikkelingen op verscheidene niveaus die bijdragen aan het transitieproces.

Bij de provincies is geen ervaring met het organiseren van volgende transitierondes als zodanig.

5.3 Analyse

In de paragraaf 5.2 zijn de belangrijkste bevindingen uit het theoretische en empirische deel weergegeven. In deze paragraaf zal aan de hand van de bevindingen een antwoord worden gegeven op de verschillende deelvragen, waarna in paragraaf 5.4 een antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag van het hier beschreven onderzoek.

Deelvraag i.

- Wat zijn de te onderscheiden eigenschappen van een transitie in het algemeen en wat betekent dit voor transitie management in het bijzonder?

In hoofdstuk 3 is uitgebreid aandacht geweest voor transities en transitie management. Het theoretisch model van een transitie is uiteengezet waarbij gebruik is gemaakt van het multi-level en multi-fase model. In het multi-level model wordt een micro-, meso- en macroniveau onderscheiden (figuur 3.2). Op deze verschillende niveaus vinden ook verschillende vormen van verandering plaats. Ditzelfde geldt voor het multi-fase model. In dit model wordt een transitie opgedeeld in een voorontwikkelingsfase, de 'take-off' fase, de acceleratiefase en de saturatie- of stabilisatiefase (figuur 3.3). Voor beide modellen geldt dat het een simplistische weergave is voor de werkelijkheid, maar desalniettemin bruikbaar bij het begrijpen van een transitie.

Het concept van de drie aggregatieniveaus is ook in het concept van transitie management terug te vinden in de vorm van een strategisch, tactisch en operationeel niveau. Ook hier geldt dat op de verschillende niveaus verschillende veranderingen plaatsvinden en dat hier in beleid rekening mee moet worden gehouden. Zo moet er op strategisch niveau vooral aandacht zijn voor het langere termijn perspectief, waarbij draagvlak verkregen moet worden voor visies, intenties en eindbeelden. Op het tactisch niveau worden transitiepaden en tussendoelen opgesteld en instrumenten ontwikkeld. Op het operationele niveau is het vooral zaak om uitvoeringsagenda's op te stellen en bijval te krijgen voor het uitvoeren van experimenten.

Ook het multi-fase model is terug te vinden in het concept van transitie management wanneer er gesproken wordt over veranderende transitie activiteiten gedurende een transitie. Elke fase vraagt een andere invulling van de rol en benadering van de overheid ten aanzien van het transitievraagstuk. Dit betekent een zekere flexibiliteit en adaptief vermogen van een overheid. Dit heeft consequenties voor het vormgeven van beleid, maar ook voor de uitvoering.

Deelvraag ii.

- welke middelen heeft de overheid volgens de filosofie van transitie management voor het beïnvloeden en sturen van een transitie?;

Het eigen maken van transitie management in beleid betekent niet een subtiele verandering in de benadering van een vraagstuk. Het is een fundamenteel andere sturingsfilosofie. Transitie management is geen truc of middel met een bepaalde

toepassing, maar een andere benadering van een maatschappelijk vraagstuk. Bij het toepassen van transitie management als sturingsfilosofie verdwijnen dus niet ineens alle klassieke sturingsmiddelen. Alleen vraagt het gebruik en toepassing van de middelen wel om een andere benadering.

Bij de analyse van het provinciaal beleid in hoofdstuk 4 zijn verschillende middelen beschreven. Het gaat hierbij om zowel financiële, juridische, ruimtelijke als communicatieve middelen. Sommige middelen – in de vorm van instrumenten – zijn nog in ontwikkeling. Uit deze analyse blijkt dan ook dat er behoefte is aan verruiming van het instrumentarium om zo goed mogelijk op de energietransitie te kunnen anticiperen. Desalniettemin blijkt uit de casestudie dat er al vele mogelijkheden voor overheden zijn om te anticiperen op de transitie. Klassieke sturingsvormen – bijvoorbeeld in de vorm van wet- en regelgeving – zijn nog steeds nodig voor het vormen en uitvoeren van beleid. Ook het creëren van financiële prikkels door het verlenen van concessies of het geven van subsidies wordt al langer toegepast.

De instrumenten zullen vaker gebruikt moeten worden om een maatschappij brede beweging in gang te zetten of te stimuleren. Dit kan door het inzetten van stimuleringsfondsen of subsidies, maar ook door communicatiemiddelen in te zetten ter verbetering van bewustzijn bij mensen. De overheid zal dan ook meer de rol van motivator en stimulator op zich moeten nemen. De provincies herkennen en erkennen deze ontwikkeling al.

Deelvraag iii.

- wat betekent dit voor de energietransitie en de relatie tussen energie en ruimte?;

Aan de hand van de Trias Energetica is in hoofdstuk 2 de wederzijdse relatie van de componenten energie en ruimte beschreven. Uit deze omschrijving komt duidelijk naar voren dat energie en ruimte elkaar beïnvloeden. Ook gedurende een transitie naar een duurzaam energiesysteem. Verder blijkt dat aandacht voor deze relatie nodig is om potentiële conflictsituaties zoveel mogelijk te voorkomen en de kwaliteit van het landschap te waarborgen.

Zoals eerder is aangegeven is hier een taak weggelegd voor de overheid. De overheid zal hier bewust op moeten sturen. In het hier beschreven onderzoek wordt echter aangenomen dat het sturen van transities niet of nauwelijks mogelijk is. De overheid zal de klassieke manier van sturen dus moeten loslaten en zich moeten richten op het beïnvloeden van de transitie door voorwaardenscheppend in plaats van kaderstellend op te treden. De noodzaak tot een veranderende rol van de

overheid komt zowel in het theoretisch deel als empirisch deel duidelijk naar voren. Deze nieuwe rol zal ook gebruikt moeten worden om de relatie tussen energie en ruimte op een positieve manier te benutten. Om hier de juiste randvoorwaarden voor te creëren zal de overheid moeten weten welke impact het energiebeleid heeft op andere sectoren. Een integrale, sectoroverstijgende en multidisciplinaire benadering is een goed begin. Zonder een dergelijke benadering zullen conflicterende situaties hoogstwaarschijnlijk blijven bestaan waarbij energiebelangen en ruimtelijke belangen regelmatig met elkaar botsen.

Deelvraag iv.

- wat betekent dit voor het beleid van de Provincies Drenthe, Groningen en Fryslân waar gestreefd wordt naar het realiseren van een regio met een duurzaam energiesysteem?

Wanneer de provincies aan de hand van transitie management met de energietransitie willen omgaan zullen zij hun beleid en hun werkwijze hier op moeten afstemmen. Transitie management is meer dan alleen een populaire term. Het is meer dan een stukje cosmetica. Transitie management betekent ten opzichte van de traditionele sturingsvormen een fundamenteel andere benadering. Het gaat om de omgang met en het anticiperen op een brede maatschappelijke ontwikkeling. Dit heeft voor zowel de beleidsvorming, als beleidsuitvoering grote consequenties.

5.4 Conclusie

Nu de vier deelvragen zijn beantwoord is het tijd om een antwoord te geven op de hoofdvraag van het hier beschreven onderzoek. In deze paragraaf zal worden omschreven hoe transitie management de overheid kan helpen in het borgen van de relatie tussen de component energie en ruimte in de transitie naar een duurzaam energiesysteem. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de uitgangspunten van de eerder aangehaalde transitie management cirkel en de daarbij horende stappen. Tevens zullen de bevindingen uit de theorie en de casestudies hierin worden meegenomen.

Allereerst is het nogmaals goed om te benadrukken dat transitie management meer is dan een simpele sturingsmethode. Het wordt in de literatuur niet voor niets aangeduid als sturingsfilosofie. Het betekent een andere benadering van maatschappelijke vraagstukken. Uit het hier beschreven onderzoek is af te leiden dat dit op verschillende manieren tot uiting komt. Niet alleen in de benodigde instrumenten en de toepassing ervan, maar ook in de veranderende positie van de overheid in het maatschappelijk debat.

De omschreven uitgangspunten van transitie-management geven de overheid handvatten om in te springen op de energietransitie in al haar facetten. Door invulling te geven aan deze uitgangspunten is het mogelijk om op een integrale wijze een maatschappij brede ontwikkeling – zoals bijvoorbeeld de energietransitie – te beïnvloeden. Zo is het inrichten en vormgeven van de transitiearena nodig als platform waar een brede steun ontstaat voor visies, intenties en eindbeelden. Het organiseren van een multi-actor proces is vervolgens nodig om deze steun te behouden. Zodoende moet er een gemeenschappelijke bewustwording ontstaan van waaruit coalities en netwerken kunnen worden opgericht die het slagen van beleid vergroten. Deze bewustwording en steun is niet eenmalig of projectgebonden, maar is fundamenteel van aard. Het is een structurele en duurzame steun voor de benadering van een maatschappelijk vraagstuk.

Het ontwikkelen van een sectoroverstijgende, lange termijn visie is belangrijk omdat het energiebeleid ook andere sectoren beïnvloedt. Desalniettemin is het vooral ook zaak om de lange termijn visie en doelstellingen te concretiseren naar tussendoelen. Het operationaliseren van deze doelstellingen maakt het beleid tastbaar en toetsbaar. Ook het opstellen van transitiepaden – of scenario's – kan het beleid verrijken. Bij het toepassen van scenario's vallen minder geschikte varianten na verloop van tijd namelijk af waardoor een proces van variatie en selectie ontstaat. Het toepassen van scenario's kan daardoor resulteren in een optimaler resultaat. Wanneer ook de tussendoelen een plek krijgen in de scenario's bieden deze bovendien een toetsingskader voor het beleid. Uit de casestudie blijkt dat de provincies het niet of nauwelijks gebruik maken van scenario's. Dat is jammer.

Bij het 'managen' van een transitie en de veranderende rol van de overheid zullen nieuwe instrumenten benodigd zijn. Hier zijn de provincies ook naar op zoek. Naast de ontwikkeling van nieuwe en innovatieve instrumenten gaat het vooral ook om de toepassing er van. Naast het ontwikkelen en toepassen van nieuwe instrumenten is het uitrollen van transitie-experimenten belangrijk. Bij het uitvoeren van experimenten wordt het beleid zichtbaar waardoor discussie en tegenwerking kan ontstaan. Deze stap biedt dan ook een schat aan relevante informatie.

Het grondig evalueren van bovenstaande stappen geeft de overheid de mogelijkheid om hier lering uit te trekken. Het verschaft veel kennis en informatie waar in een later stadium voordeel uitgehaald kan worden. Het is een belangrijke stap omdat een transitie vaak lange tijd in beslag neemt. De omstandigheden waarbinnen de transitie zich voltrekt, zijn dan ook aan verandering onderhevig. De doorbraak van een nieuwe technologie is bijvoorbeeld zeker niet onmogelijk. Op dergelijke ontwikkelingen zal het beleid zich moeten aanpassen. Door het beleid met regelmaat

te evalueren kan hier eenvoudiger gehoor aan worden gegeven. Helaas wordt het evalueren van beleid bij de provincies nog vaak gezien als een verplichting en een overbodige stap. Dit is jammer omdat het ook de start van een volgende ontwikkelingsronde negatief beïnvloedt. De filosofie achter transitie management gaat juist uit van een incrementele ontwikkeling van kennis. De evaluatie van beleid staat daarmee niet op zichzelf, maar maakt onderdeel uit van het transitieproces in z'n totaliteit. Door te weinig aandacht te besteden aan de evaluatiestap wordt het transitieproces dan ook beperkt in een optimalere ontwikkeling.

In het bovenstaande wordt antwoord gegeven hoe het toepassen van transitie management de overheid kan helpen om te gaan met een maatschappelijk vraagstuk als de energietransitie. Handvatten worden gegeven voor het beïnvloeden en omgaan van een dergelijke ontwikkeling. Hoewel dit al wel in de bovenstaande tekst opgesloten ligt, wordt er nog geen expliciet antwoord gegeven hoe dit kan bijdragen aan een verbetering van de relatie tussen de componenten energie en ruimte. Om hier antwoord op te geven wordt in de volgende paragraaf een exercitie gemaakt waarin op basis van de uitgangspunten van transitie management activiteiten worden omschreven die bijdragen aan een betere relatie tussen energie en ruimte.

5.5 *Exercitie*

In deze paragraaf wordt een exercitie gemaakt naar de toepassing van de conclusie uit de vorige paragraaf. De mogelijkheden om de ruimtelijke component ten tijde van de energietransitie op basis van transitie management te implementeren, zullen worden geschetst door de activiteiten specifiek te richten op de aspecten ruimte en de daarmee samenhangende ruimtelijke kwaliteiten. De omschrijving in deze paragraaf is bedoeld als een interessante exercitie om de bevindingen uit de eerdere hoofdstukken verder te concretiseren. Het is niet bedoeld als blauwdruk voor beleidsvorming en is derhalve ook niet volledig. Desalniettemin geeft het een beeld van de mogelijke toepassing van transitie management.

- *Strategisch niveau*

Het eerste gedeelte is gericht op het strategische niveau. Belangrijke activiteiten die op dit niveau moeten voorkomen zijn achtereenvolgens probleemstructurering, het opzetten van een transitiearena en zorgdragen voor een volledige en gelijke informatievoorziening. Het implementeren van de ruimtelijke component in dit transitiestadium kan op verschillende manieren. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het betrekken van deskundigen uit relevante deelgebieden als water, milieu, ruimte, economie, cultureel erfgoed en landschapskwaliteit. Door het

samenstellen van een dergelijke heterogene groep kan vanuit een breed perspectief naar de energietransitie en de ruimtelijke component gekeken worden. Daarnaast zal bij de probleemstructurering aandacht moeten zijn voor vigerend ruimtelijk beleid. Visiestukken van de ministeries van VROM en LNV moeten een plaats krijgen in de structurering en ontwikkeling van lange termijn perspectieven om zo sectoroverstijgend denken mogelijk te maken. Dit zou kunnen resulteren in een kwaliteitsprofiel voor de regio dat volgens Driessen (2005) bevat 'wat wenselijk is en wat niet, welke kwaliteiten haalbaar worden geacht [...] en hoe die kwaliteiten zich ook op de langere termijn dienen te ontwikkelen'. Tot slot zal de overheid een actieve rol moeten spelen in het verstrekken van informatie, het agenderen van ruimtelijke vraagstukken, het faciliteren van kennisuitwisseling en het verstrekken van voldoende resources (Johnson, 1998; Negro, 2007). Zie voor een overzicht hiervan tabel 5.1.

Vormgeven en inrichten van de transitiearena;	- betrekken deskundigen milieu en ruimte (verruiming van perspectief);
Probleemstructurering en ontwikkelen visie en lange termijn perspectief;	- betrekken van lange termijn visiestukken van VROM en LNV; - sectoroverstijgend denken. Meenemen van ruimtelijke vraagstukken en ontwikkeling (beleidsdifferentiatie); - opstellen van kwaliteitsprofiel voor regio; - beïnvloeding van visie door agendering van ruimtelijke vraagstukken. Sturing van zoekproces naar visie, perspectief en probleemstructurering;
Zorgdragen voor een volledige en gelijke informatievoorziening;	- faciliteren van informatie- en kennisuitwisseling; - participanten voorzien van actuele informatie over ruimtelijke zaken; - zorgen voor voldoende 'resources'. Tijd, middelen, geld, ervaring;

Tabel 5.1. Mogelijke activiteiten op strategisch niveau

- *Tactisch niveau*

Op het tactische niveau zal het concretiseren van visies, het ontwikkelen van tussendoelen en nieuwe instrumenten en het creëren van draagvlak binnen

organisaties en instellingen plaatsvinden. Bij het concretiseren van de visie en de daaraan gekoppelde tussendoelen zullen ook gerelateerde zaken als water, watergebruik, waterkwaliteit, biodiversiteit, bodem, bodemkwaliteit, landschap, klimaatverandering, synergie met/concurrentie om landgebruik, synergie met/concurrentie met andere toepassingsvormen, beleid en milieu een plek moeten krijgen (Elbersen, 2005). Wanneer bij het concretiseren van een visie aandacht is voor de hier boven genoemde deelgebieden kan er bij het bepalen van de tussendoelen sectoroverstijgend beleid worden vastgesteld. Vanuit een dergelijk integraal beleid zullen mogelijke consequenties van het transitiebeleid op andere sectoren eerder in beeld komen. Aansluitend hierop zal er natuurlijk draagvlak gecreëerd moeten worden bij organisaties en instellingen voor de uitvoering van de gestelde doelen. Zie voor een overzicht hiervan tabel 5.2.

Concretiseren van visie en ontwikkelen van tussendoelen;	<ul style="list-style-type: none"> - bij het formuleren van doelen ook milieu en ruimtelijk gerelateerde zaken meenemen, zoals water, watergebruik, waterkwaliteit, biodiversiteit, bodem, landschap, bodemkwaliteit, synergie met/concurrentie om landgebruik, synergie met/concurrentie met andere toepassingsvormen, beleid, milieu, klimaatverandering; - interne samenhang van beleid gericht op ruimtelijke kwaliteiten, zoals leefbaarheid, duurzaamheid, gevarieerdheid, functionaliteit en bereikbaarheid vergroten; - consequenties en implicaties voor ruimtelijke kwaliteiten vaststellen;
Ontwikkelen van effectieve instrumenten;	<ul style="list-style-type: none"> - instrumenten ontwikkelen voor kwaliteitsborging, verbreding van instrumentarium; - ontwikkelen van wet- en regelgeving voor behoud van kwaliteit van ruimte (bijv. t.a.v. mitigatie, adaptatie en compensatie);
Creëren van draagvlak binnen organisaties en instellingen;	<ul style="list-style-type: none"> - betrekken van relevante stakeholders. Waterschap, milieubelangengroepering,

	<ul style="list-style-type: none"> gedeputeerde met de portefeuille ruimtelijke ordening, deskundigen; - ruimte toestaan voor markt en initiatieven uit de civil society;
In kaart brengen van relevante stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> - per project actorenscaan uitvoeren;

Tabel 5.2. Mogelijke activiteiten op tactisch niveau

- *Operationeel niveau*

Waar in de bovenstaande subparagrafen aandacht is voor strategische en tactische zaken, zijn de activiteiten deze subparagraaf voornamelijk operationeel van aard. Hier krijgt met name het opzetten en uitvoeren van transitie-experimenten een plaats. Voor het monitoren en registreren van de experimenten moeten instrumenten ontwikkeld worden waarbij rekening gehouden dient te worden met de ruimtelijke component door bijvoorbeeld ruimtelijke randvoorwaarden op te stellen. Deze kunnen een plaats krijgen in een POP of Streekplan. Of door een nulmeting ten aanzien van ruimtelijke kwaliteiten uit te voeren. Zie hiervan een overzicht in tabel 5.3.

Toepassen en monitoren van nieuwe instrumenten;	<ul style="list-style-type: none"> - nulmeting met betrekking tot ruimtelijke kwaliteiten vaststellen; - opstellen van ruimtelijke randvoorwaarden m.b.t. ruimtelijke kwaliteiten e.d.;
Opzetten en uitvoeren van transitieprojecten (experimenten);	<ul style="list-style-type: none"> - stimuleren van (nieuwe) innovatieve technieken (experimenten) en/of toepassingen d.m.v. subsidies; - communicatie met belanghebbenden en/of betrokkenen over projecten (met ruimtelijke impact);

Tabel 5.3. Mogelijke activiteiten op operationeel niveau

Tot slot zal er op elk niveau aandacht moeten zijn voor monitoren, evaluatie, leren en adaptatie. Op basis van de eerder gestelde doelen en tussendoelen en kan de voortgang worden bepaald. Aan de hand van de ontwikkelde instrumenten kunnen de resultaten worden gemeten. De conclusies die hier uit worden getrokken kunnen aanleiding zijn voor aanpassing van beleid. Tot slot is het niet onbelangrijk om nogmaals op te merken dat de invulling en uitvoering van beleid ook afhankelijk is van de verschillende transitiefasen. In elke fase zal de benodigde insteek anders zijn

waardoor ook het belang van de verschillende niveaus en de hieraan gerelateerde aanpak zal verschillen.

Literatuurlijst

- Booher, D.E. & Innes, J.E. (1999). Consensus building and complex adaptive systems. *A framework for evaluating collaborative planning*. In: APA Journal, Vol 65 No. 4 412 - 423.
- Buijs, J. (2005). Complexiteit tussen theorie en praktijk. *Verkenning van de relatie tussen complexiteitstheorie en action research*. Paper voor werkcongres Lof der Verwarring, 19 mei 2005, Rotterdam.
- Brugge van der, R. (2005). A complexity informed heuristic framework for transition dynamics in society (draft). Paper presented at the International Conference "Complexity, Science and Society". 11 - 14 September 2005.
- Byrne, D. (2003). Complexity theory and planning theory. *A necessary encounter*. In: Planning Theory, Vol 2 No. 3 171 - 178.
- Caruso, A. & Kern, F. (2004). Transition management in developing a more sustainable transportation system. Roskilde University Center.
- Cornelissen, R.L. (1997). Thermodynamics and sustainable development. *The use of exergy analysis and the reduction of irreversibility*. FEBODRUK BV, Enschede.
- Corrigan, P. & Joyce, P. (1997). Reconstructing public management. *A new responsibility for the public and a case study of local government*. In: International Journal of Public Sector Management, Vol 10 No. 6 417-432
- Dirven, J., Rotmans, J. & Verkaik, A. (2002). Samenleving in transitie: een vernieuwend gezichtspunt. Ruimte en Agrocluster, Den Haag.
- Dries, I. (2006). Transitie management in het kader van systeeminnovatie. *De casus duurzaam wonen en bouwen*. AMINAL, Vlaamse gemeenschap.
- Driessen, P.J. (2005). Sturen op kwaliteit. *Over veranderende ambities en strategieën in het omgevingsbeleid*. Inaugurale rede uitgesproken op 30 mei 2005 aan de Universiteit Utrecht.
- DRIFT (2006). Transitie en transitie management. *Een inleiding*. Faculteit Sociale Wetenschappen Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Duijvestein, C.A.J. (1997). Drie-Stappen-Strategie. In: D.W. Dicke, E.M. Haas (eds.); *Praktijkhandboek Duurzaam Bouwen*. WEKA Uitgeverij B.V., Amsterdam.
- Elbersen, W et al. (2005). Energie en Ruimte; Definitiestudie Energie binnen Klimaat en Ruimte (ME4). Agrotechnology & Food Innovations B.V. Wageningen.
- Garnsey, E. & McGlade, J. (2006). Complexity and Co-Evolution; *Continuity and Change in Socio-Economic Systems*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Geels, F. & Kemp, R. (2000). Transitie vanuit socio-technisch perspectief. Achtergrond document van hoofdstuk 1 van het rapport "transities en transitie management" (Rotmans et al, 2000). Maastricht, Nederland.

- Gerritsen, A.L., Kruit, J. & Kuindersma, W. (2005). *Ontwikkelen met kwaliteit. Een verkenning van evaluatiecriteria*. Wageningen.
- Gils, van M. & Huys, M. (2005). Het rijmen van complexiteit en sturing in de ruimtelijke planning. Paper voor werkcongres Lof der Verwarring, 19 mei 2005, Rotterdam.
- Gordijn, H., Verwest, F. & Hoorn van, A. (2003). *Energie is ruimte*. Ruimtelijk Planbureau. Den Haag.
- Gorris, T. & Rietveld, P. (2007). Transitie naar een duurzame mobiliteit. *Ruimtelijke ontwikkeling en bereikbaarheid*. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologie Speurwerk 2007. Antwerpen.
- Healey, P. (2006). Collaborative Planning. *Shaping Places in Fragmented Societies*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). Types of multi-level governance. In: European Integration online Papers (EIoP), Vol. 5 No. 11.
- Johnson, A. (1998). "Functions in Innovation System Approaches. Chalmers University of Technology. Goteborg, Sweden.
- Jones, C. & Hesterly, W.S. & Borgatti, S.P. (1997). A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms. In: *Academy of Management Journal* 1997.
- Kann van, F. (2008). Een energiek platteland vol met kansen. In: *Buitengebied buitenspel*. Rijksuniversiteit Groningen.
- Kooiman, J. (1996). Research and theory about new public services management. *Review and agenda for the future*. In: *International Journal of Public Sector Management*, Vol 9 No. 5/6 7-22.
- Leemhuis-Stout, J.M. (2001). De rol van de overheid in een vrije energiemarkt. Advies aan de minister van Economische Zaken. Algemene Energieraad (AER). December, 2001.
- Loorbach, D & Rotmans, J. (2006). *Managing transitions for sustainable development*. In: *Understanding Industrial Transformation*. Dordrecht, Springer
- Loorbach, D (2007). *Transitiemanagement. Nieuwe vorm van governance voor duurzame ontwikkeling*. Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Menkveld, M. (2002). *Duurzame energie en ruimte. De potentiële bijdrage van duurzame energie aan CO2-reductie in Nederland*. ECN Rapport 77482.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (1989). *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening*. Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2001). *Nationaal Milieubeleidsplan 4*. Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2001-2). *Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening*. Den Haag.

- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2006). Nota Ruimte; ruimte voor ontwikkeling. Den Haag.
- Murphy, A.B. (2008). Rethinking multi-level governance in a changing European Union. *Why methageography and territoriality matter*. In: GeoJournal, Vol 72 7-18.
- Negro, S.O. (2007). Dynamics of Technological Innovation Systems; *de case of biomass energy*. In: Netherlands Geographical Studies 356.
- Pierre, J. (2006). Democratic Government and the Challenge of Governance. *A research program presented to the Swedisch Science Council*. University of Gothenburg, April 2006.
- Portugali, J. (1999). Self-Organization and the City. Berlijn, Duitsland: Springer.
- Provinciale Staten Drenthe (2004). Provinciaal Omgevingsplan.
- Provinciale Staten Drenthe (2006). Energiek Drente. *Nota Energiebeleid 2006-2010*.
- Provinciale Staten Drenthe (2008). Programma Klimaat en Energie.
- Provinciale Staten Fryslân (2000). Streekplan Winstreek 2000.
- Provinciale Staten Fryslân (2004). Streekplan Om de kwaliteit fan de romte 2004.
- Provincie Groningen (2007). Programmadocument Energie.
- Provinciale Staten Groningen (2005). Provinciaal Klimaat/CO₂ Programma.
- Provinciale Staten Groningen (2008). Voorontwerp Provinciaal Omgevingsplan Groningen 2009-2013.
- Q-team (2004). Wat leidt tot ruimtelijke kwaliteit? Voorlopige definitie van ruimtelijke kwaliteit uit 'aanzet tot begripsbepaling en discussie in het Q-team van Town-Net'. Concept, 10 febr. 2004.
- Rhodes, R.A.W. (1997) Understanding Governance. *Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Rihani, S. (2002). Complex systems theory and development practice. *Understanding non-linear realities*. London, United Kingdom: ZED-Books.
- Ros, J.P.M. et al (2003). Methodiek voor de evaluatie van een transitie. *Casus: transitie duurzame landbouw en voedingsketen*. RIVM Milieu en Natuurplanbureau (2003).
- Roo, de G. (1999). Planning per sé, planning per saldo. *Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*. Den Haag, Nederland: SDU uitgevers.
- Roo de, G. (2004). Toekomst van het milieubeleid. *Over de regels en het spel van decentralisatie – een bestuurskundige beschouwing*. Assen, Nederland: Koninklijke van Gorcum BV.
- Roo, de G. & Voogd, H. (2004). Methodologie van planning. *Over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Bussum, Nederland: Uitgeverij Coutinho.

- Rotmans, J. et al (2000). *Transities & Transitie management; de casus van een emissiearme energievoorziening*. International Centre for Integrative Studies, Universiteit Maastricht.
- Rotmans, J. & Kemp, R. & Asselt van, M. (2001). More evolution than revolution. In: *the Journal of Future Studies*, Vol 3 No. 1.
- Rotmans, J. (2003). *Transitiemanagement: Sleutel voor een duurzame samenleving*. Assen, Netherlands: Koninklijke Van Gorcum.
- Rotmans, J. (2005). *Maatschappelijke innovatie. Tussen droom en werkelijkheid staat complexiteit*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar 'Duurzame Systeminnovaties en Transities' aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Rotmans, J., Loorbach, D. & Brugge van der, R. (2005). *Transitiemanagement en duurzame ontwikkeling. Co-evolutionaire sturing in het licht van complexiteit*. In: *Beleidswetenschappen*, Vol 19 No. 2 3-23.
- Seebregts, A.J. & Weeda, M. (2002). *Energie-Infrastructuur van de toekomst. Een inventarisatie op basis van recente verkenningen en studies voor Nederland*. Algemene Energieraad (AER).
- Sheng, Y.K. (2002). *What is good governance?* United Nations. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- Stame, N. (2004). *Governance, Democracy and Evaluation*. In: *Evaluation (special issue)*, Vol 12 No. 1 7 - 16. London, SAGE Publications.
- Stirling, D. (2005). *Modeling Complex Systems*. Paper submitted to the Advances International Colloquium on Building the Scientific Mind, 17-20 May 2005, The Hague.
- Suurs, R.A.A., Hekkert, M.P. (2005). *Naar een methode voor het evalueren van transitietrajecten; functies van innovatiesystemen toegepast op 'biobrandstoffen in Nederland'*. Innovatiewetenschappen, Universiteit Utrecht.
- Ven van de, A.H. & Poole, M.S. (2005). *Alternative approaches for studying organizational change*. In: *Organization Studies*, Vol 26 No. 9 1377-1404
- Voogd, H. (1999). *Facetten van de planologie*. Alphen aan de Rijn, Nederland. Samsom Uitgeverij (4e herziene druk).
- Zuidema, C. & Roo de, G. (2004-1). *Complexiteit als een planologisch begrip*. In: *Rooilijn* Vol 4 No. 10 485 - 490.
- Zuidema, C. & Roo de, G. (2004-2). *Integrating complexity theory into planning: truth or dare?* AESOP Conference, Grenoble, 1-4 juli 2004.
- Zuidema, C., Visser, J. & Roo de, G. (2005). *Complexiteit en planologische besluitvorming*. Paper voor werkcongres Lof der Verwarring, 19 mei 2005, Rotterdam