

Visievorming in transitieprocessen

**Een evaluatieonderzoek in opdracht van
het Milieu- en Natuurplanbureau/RIVM**

Juli 2005

Universiteit van Amsterdam – ASSR

Prof. Dr. Maarten Hajer

Drs. Maarten Poorter



Universiteit van Amsterdam
Afdeling Politicologie
Amsterdam School for Social Science Research (ASSR)
Kloveniersburgwal 48
1012 CX Amsterdam
Tel. 020 – 525 2262

m.a.hajer@uva.nl
m.f.poorter@uva.nl



Voorwoord

Dit rapport is totstandgekomen in opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) in het kader van de evaluatie van de vier transities zoals beschreven in de het NMP4. Het onderzoek is in het voorjaar van 2005 uitgevoerd door de Amsterdam School for Social Science Research aan de Universiteit van Amsterdam, door Maarten Poorter en Maarten Hajer.

Vanuit het MNP is het project begeleid door Melchert Reudink, Jan Ros en Jan-Anne Annema.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	8
Transitiemanagement en visie	9
2. Analytisch kader	12
Drie dimensies: Discours – Deliberatie – Dramaturgie	13
Het theater van de verandering	15
Scripting	15
Setting	16
Staging	16
Toepassing	17
3. Casus: de dramaturgie van het filebeleid	18
1988-1998: verkenningen en alternatieven	18
1998-2001: rekeningrijden	19
2001-2002: kilometerheffing	21
2003-heden: kilometerbeprijzing	22
Beprijzing door private ondernemingen?	24
4. Collectieve visievorming	26
Visie als 'Leitbild'	26
Visie als impuls	28
Mate van concreetheid	29
Het belang van consensus	31
Het belang van metaforen	31
Vier handelingsperspectieven van visievorming	32
Lerend vermogen	34
5. De praktijk van collectieve visievorming	35
Visie en discours	38
Road pricing in Londen – Ken Livingstone als 'gambler'	40
6. Conclusies	44

1. Inleiding

In het NMP4 zijn vier gebieden geïdentificeerd waar transitie met 'transitiemanagement' zou moeten worden ondersteund richting duurzaamheid: energiehuishouding, biodiversiteit/hulpbronnen, de landbouw en mobiliteit/transport. In 2006 zijn deze transitieprocessen vijf jaar op gang. Alhoewel die doelen op zich duidelijk zijn, is onduidelijk via welke wegen precies een transitie zich het beste kan voltrekken. Dit rapport evalueert de rol van visies en visievorming in de NMP4 transitieprocessen. Analyse van visie(vorming) is van belang om nu al een indicatie te geven van de waarschijnlijkheid van succes bij deze transitieprocessen op de lange termijn. De verwachting is dat een analyse van de visievorming over een periode van de eerste vijf jaar een redelijke indicator is voor de rol van visievorming in het totale transitieproces. Mede op basis van een theoretische verkenning van de rol van toekomstbeelden in veranderprocessen, zullen we nagaan welke rol visievorming heeft in een van de NMP4 transitieprocessen.

De volgende vragen worden beantwoord:

- In hoeverre is de rol van collectieve visievorming bij transitieprocessen van belang?
- Op welke wijze kan de ontwikkeling van een visie (van vaag idee tot breed gedragen concept) binnen transitieprocessen inzichtelijk gemaakt worden? Met andere woorden: op welke wijze vindt collectieve betekenisgeving/leren plaats in transitiepraktijken?
- Kan het antwoord op bovenstaande vragen worden geïllustreerd aan de hand van een casusbeschrijving van één van de vier NMP4-transities (energie, landbouw, mobiliteit en biodiversiteit)?

We hebben gekozen voor de analyse van de transitie op het gebied van mobiliteit en transport. Hierbij wordt in het bijzonder gekeken naar de discussie over de mogelijke invoering van 'road pricing' ofwel beprijzing van het weggebruik. In Nederland wordt al jaren gesproken over beprijzing onder de noemers 'rekeningrijden', 'kilometerheffing', 'spitsheffing', en 'kilometerbeprijzing'. Daarnaast wordt steeds vaker gedacht over Publiek-Private Samenwerking (PPS) bij de aanleg van nieuwe (tol)wegen. Het politieke debat over beprijzing staat door het in mei 2005 uitgebrachte rapport van de commissie Nouwen (weer) volop in belangstelling. Door de huidige discussie te plaatsen in een breder perspectief (10-15 jaar) ontstaat een beeld van het verloop van deze transitie. Op basis van deze casestudie kunnen, in

wisselwerking met politicologische theorie over visievorming, uitspraken gedaan worden over de rol van visievorming in transitieprocessen in meer algemene zin. Allereerst zullen we ter introductie nader ingaan op het begrip 'transitiemanagement'.

Transitiemanagement en visie

Een transitie is een structurele maatschappelijke verandering die het resultaat is van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen op het gebied van economie, cultuur, technologie, instituties, en natuur en milieu (Rotmans e.a., 2000). Transitieprocessen nemen doorgaans enkele decennia in beslag, de processen hebben een multi-actor karakter en vaak zijn verschillende beleidsdomeinen tegelijk betrokken. Het begrip 'transitie' in het Nederlandse milieubeleid duidt op een integrale maatschappelijke vernieuwing die wenselijk wordt geacht vanuit het streven naar een duurzame samenleving. In transitieprocessen draait het om het doorbreken van gangbare systemen, handelingspatronen, en denkwijzen (Dirven et al, 2002; Rotmans et al, 2000; Loeber, A. (2003); Grin, 2004; Grin et al., 2004). Een transitie is daarmee een overgang naar structurele veranderingen in het denken en handelen van betrokken actoren, en in de institutionele arrangementen waarbinnen actoren opereren, en waaraan zij met hun handelen direct en indirect vorm geven.

Transitieprocessen worden gekenmerkt door onzekerheden. Deze onzekerheden hebben voor een groot deel betrekking op de ontwikkeling van kennis en technologische mogelijkheden. Daarnaast zijn transitieprocessen vooral ook onzeker vanuit politiek-maatschappelijk perspectief: omdat op samenlevingsniveau een omslag in denken en handelen vereist wordt, is draagvlak van zowel de politiek als de bevolking een voorwaarde.

Deze onzekerheden roepen de vraag op in hoeverre transitieprocessen beïnvloedbaar en stuurbaar zijn. De term 'transitiemanagement' (Rotmans, 2000) impliceert dat transitieprocessen, hoe complex ook, te managen zijn. In de literatuur zijn de meningen verdeeld in hoeverre het verloop van transitieprocessen werkelijk door management beïnvloed kan worden. In Nederland is in de afgelopen jaren volop onderzoek gedaan naar sturingsmechanismen achter transitieprocessen (Rotmans, 2000; Van Kasteren, 2000; Geels & Kemp, 2000; Loeber & Grin, 2002). Geels en Kemp (2000: 57) geven aan dat transitieprocessen tot op zekere hoogte gestuurd kunnen worden, maar dat regie niet mogelijk is. Transitiemanagement is in hun ogen voornamelijk anticiperend, reflexief en adaptief. Rotmans en Loorbach (2001) geven aan dat klassieke 'command and control' sturing bij transitiemanagement niet werkt. Beter is een 'evolutionaire' vorm van sturing, waarbij het gaat om het scheppen van voorwaarden en condities

waaronder maatschappelijke sturing kan plaatsvinden, via de juiste initiatieven op het juiste moment. Volgens de NIDO-benadering¹ (Loeber, 2003) brengt de transitie-manager voornamelijk processen op gang, waarin de verschillende betrokken actoren gezamenlijk, op basis van interactie vorm geven aan duurzame systeeminnovaties. De managementstijl van het NIDO is hierbij gericht op het op gang brengen en versnellen van de veranderingsprocessen door het geven van impulsen. Daarnaast kiest het NIDO ervoor om de ambities en initiatieven van ‘voorlopers’ als vertrekpunt te nemen bij het vormgeven van activiteiten.

In dit rapport zullen wij transitie-management benaderen vanuit een dramaturgisch perspectief. Deze benadering is gebaseerd op het werk dat het beleidsproces opvat als een proces van discoursvorming en interactie (Hajer, 2004). Vanuit deze dramaturgische benadering wordt gezien hoe actoren op basis van onderlinge interacties gezamenlijk een politiek proces creëren. Op basis van die interacties krijgen sociale, emotionele en politieke verhoudingen vorm, die uiteindelijk bepalend zijn voor het verloop van een beleidsproces. De dramaturgische benadering gaat er niet vanuit dat politieke besluiten tot stand komen volgens een lineair, rationeel planbaar traject. Besluiten komen eerder tot stand door een reeks van handelingspraktijken, (soms toevallige) gebeurtenissen, die ontstaan in de dynamiek van intermenselijk handelen. Het verloop van zo’n traject is vaak impulsief, zelfs irrationeel en onverklaarbaar. Daarnaast zullen verscholen bedoelingen van actoren – het backstage gedrag – altijd een rol spelen, terwijl de frontstage performance anders doet vermoeden. Besluiten ontstaan vaak op sociaal microniveau, door het tot uitdrukking brengen van (informele) machtsverschillen tussen verschillende actoren, of het gebruik maken van een plotselinge *window of opportunity*. Door ‘dramatische wendingen’ die zich voordoen in een proces, kan een politiek besluit plotseling heel anders uitpakken dan menigeeen had verwacht.

Het verloop van politieke en beleidsprocessen kunnen we zien als een script, een vertelling van een multiactor veranderingsproces. Zo’n script is opgebouwd uit verschillende ‘aktes’. Iedere akte kent zijn eigen dynamiek, met een eigen setting, een ‘cast’ met hoofdrolspelers en bijrollen. Daarnaast kent iedere akte zijn plot, een dramatisch, heroïsch of tragikomisch momentum waarin de dynamiek van het proces een hoogtepunt bereikt, soms door een doorbraak in de besluitvorming, soms door een impasse of politieke tegenvaller. Het script van een beleidstraject vertelt het

¹ Nationaal Initiatief Duurzame Ontwikkeling (NIDO)

verhaal van de verandering. Het analyseren van zo'n script geeft inzicht in de manier waarop een besluit al dan niet tot stand komt.

Door gebruik te maken van de toneelmetafoor als analytisch model kunnen aspecten van politieke processen verklaard worden die met de meer 'beproefde' beleidsanalysemodellen vaak onder de oppervlakte blijven. Door de 'performance' van een groep beleidsbetrokkenen te beschrijven en te analyseren, krijgen we inzicht in microsociologische aspecten die bepalend (kunnen) zijn voor de uiteindelijke beleidskeuzes.

2. Analytisch kader

Voor de evaluatiestudie naar visievorming in de transitiecasus over de beprijzing van het weggebruik hebben we een analytisch kader ontwikkeld op basis van twee gerijpte theoretische benaderingen: (1) leren in beleidscontexten ('beleidsleren') en (2) de analyse van planning als proces van discoursvorming waarbij aandacht wordt gegeven aan de 'dramaturgie' van verandering en leren.

Volgens de eerste benadering kan 'leren' worden begrepen als het ontstaan van wijzigingen in het geheel van theoretische en praktische inzichten en normatieve overwegingen op basis waarvan een actor zijn handelingslijn kiest (o.a. Argyris & Schön, 1996; Schön, 1983; Eberg, Van Est en Van de Graaf, 1996, Sabatier, 1987). 'Leren' is een verschijnsel dat zich lastig in beeld laat brengen (cf. Howlett & Bennett, 1992). Eerdere studies bieden aanknopingspunten voor het conceptualiseren van leerprocessen die kunnen worden toegepast op het begrijpen van de rol van visievorming in transitieprocessen. De kracht van deze benadering lijkt vooralsnog te liggen in het analyseren van leren de elementen en soorten van leren (Eberg, Van Est en Van de Graaf (1996) maken bijv. een onderscheid tussen *instrumenteel* leren en *politiek* leren. Bij instrumenteel leren staat het beleidsproces centraal; bij politiek leren gaat het om de formulering van de probleemstelling, terwijl de *dynamiek* van leerprocessen nog weinig is geconceptualiseerd.

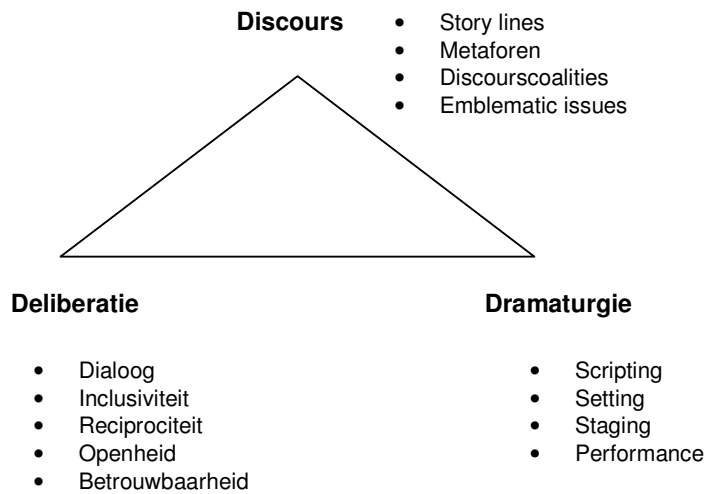
Van Gunsteren heeft het onderscheid gemaakt tussen leren via het model van 'analyse' en 'instructie' (A/I leren) en leren via het model van 'variëteit' en 'selectie' (V/S leren) (Gunsteren 1994). 'A/I leren' vindt plaats door het maken van een analyse van de situatie, door de verschillende handelingsmogelijkheden te inventariseren, de voor- en nadelen van de mogelijkheden in kaart te brengen, en vervolgens via een rationeel, causaal keuzep proces de beste optie te selecteren. Zowel individuen als collectieven kunnen leren volgens het A/I model. Zo kunnen analyses van experts leiden tot (technologische) innovaties, die door middel van instructie worden geleerd door de leden van een collectief actoren. Veel leertheorieën hebben als kern de gedachte dat leren primair een cognitief proces is en dat het leerproces een causale volgtijdelijkheid met zich meebrengt. Het proces wordt dan gezien als een opeenvolging van mentale constructies die mede verklaren hoe een bepaald beleid tot stand gekomen is (Sabatier, 1987). Veel mensen denken bij leerprocessen dan ook uitsluitend aan A/I-leren. In transitieprocessen is deze logica echter niet toereikend gebleken. Het model van 'V/S leren' kan een grote meerwaarde betekenen. Een belangrijk verschil is de initiële locatie van het leren: is het leren iets

dat in de kern (bijv. bij de overheid, bij de expert) plaatsvindt en wordt verspreid ('beleidsgericht leren')? Of is leren te lokaliseren in een proces of interactie? Volgens het V/S model wordt een variëteit aan alternatieve handelingswijzen ontwikkeld en uitgetoet. Deze ontwikkeling van alternatieven vindt doorgaans al volop plaats in de praktijk. Vaak worden deze processen echter niet herkend als leermomenten. Het toeval speelt bij het V/S leren een grote rol. Door het toevallige samenbrengen van bestaande elementen kunnen nieuwe kansen worden gecreëerd die kunnen leiden tot een doorbraak in het transitieproces. Van Gunsteren geeft aan dat V/S leren wordt gekenmerkt door 'verspilling', omdat er veel onbruikbare alternatieven worden gegenereerd. Deze 'verspilling' is nodig om uiteindelijk door middel van selectie het beste alternatief te kiezen. V/S leren zou in pure vorm niet kunnen functioneren. Het mooiste is het vinden van een balans tussen A/I en V/S leren.

De tweede component van het analysekader probeert juist die interactie dimensie verder uit te werken. Het is gebaseerd op het werk dat het beleidsproces opvat als een proces van discoursvorming en dramaturgie. Beleids- en transitieprocessen veronderstellen vaak het doorbreken van geïstitutionaliseerde zienswijzen. Met de discours- en dramaturgie benadering wordt gekeken naar de redenen waarom actoren daadwerkelijk gevestigde handelingsoriëntaties aanpassen. Op basis van empirisch onderzoek o.a. naar de planvorming in de zuidvleugel van de Randstad en in diverse projecten in het Groene Hart (Hajer 1989; Dijkink, Hajer et al. 2001; Hajer 2002; Hajer 2004) wordt het leren hier als een resultante van een sociale, dramaturgische climax gezien. Niet de cognitieve overtuiging maar het gemeenschappelijk *beleven en doorleven* van bepaalde nieuwe inzichten wordt als doorslaggevend voor het slagen van bepaalde nieuwe gedeelde benaderingen gezien. Visievorming wordt in deze benadering gezien als iets met een duidelijke 'dramaturgische component'. De literatuur op dit thema is zeer rijk en divers (Burke 1969; Goffman 1959, 1974; Downing 1997; Boje 1991; Mirvis, Ayas et al. 2003) en biedt tal van aanknopingspunten voor een verbeterde analyse van de dynamiek rond visievorming. Deze dramaturgische benadering wordt hieronder verder uitgewerkt.

Drie dimensies: Discours – Deliberatie – Dramaturgie

Om te evalueren hoe leren in praktijken en interacties plaatsvindt, plaatsen we deze dramaturgische methode in een driedimensionaal analytisch model, bestaande uit de dimensies *discours*, *dramaturgie* en *deliberatie*.



Dit model is ontstaan door een langer bestaande methode van discoursanalyse (Hajer 1995) te verrijken met een dimensie over dramaturgie en deliberatie. De discoursdimensie zoekt naar structuren en patronen in een discussie, waarbij discours staat voor een verzameling van ideeën, concepten en categorisering en waarmee betekenis wordt toegekend aan sociale en fysieke objecten. Discours wordt geproduceerd en gereproduceerd in een identificeerbare verzameling praktijken. Vanuit discoursanalyse wordt onder meer gezocht naar aanwezige *discourscoalities*. Discourscoalities ontstaan rondom zogenaamde *story lines*, compacte vertellingen die verschillende discourses verbinden. Een voorbeeld van een story line is bijvoorbeeld 'zure regen', waarmee gedoeld wordt over de bredere problematiek van luchtvervuiling. We kunnen een discourscoalitie dus definiëren als een verzameling van bepaalde story lines, de actoren die ze gebruiken en de praktijken waarin de kracht van het bewuste discours tot uitdrukking komt (Hajer, 2004). Het analyseren van het gebruik van metaforen in de verschillende discourses is een interessante invalshoek (Schön, 1979; Mambrey & Tepper, 2000).

Deliberatie verwijst naar de democratische kwaliteit van een discussie (kijkt bijv. naar de mate van *reciprociteit, openheid en betrouwbaarheid*) en zoekt naar de voorwaarden voor dialoog en leren waarbij leren in een iteratief proces plaatsvindt waarin kennis wordt gemobiliseerd en verrijkt door de confrontatie van een variëteit aan 'stakeholders' en experts. De deliberatiecomponent geeft inzicht in de synchronisatie van belangen en consensusontwikkeling wat kan leiden tot stevige politiek-maatschappelijk coalities (en dus voor draagvlak voor de systeemverandering).

Het theater van de verandering

Vanuit de dramaturgische methode zien we plan- en beleidsvorming als voorstellingen, ofwel *performances*. Volgens deze methode kunnen we het succes van transities analyseren aan de hand van de *performatieve dimensie* van planvorming: de manier waarop actoren interacteren in een bepaalde beleidscontext en in die interacties gezamenlijk een 'sociale werkelijkheid' creëren. Onder 'sociale werkelijkheid' verstaan we onder meer het begrijpen van het probleem, het ontwikkelen van kennis, nieuwe machtsverhoudingen en vertrouwen (Hajer, 2004). Volgens deze dimensie worden transities niet uitgedokterd vanuit één 'zenuwcentrum' waar beleid wordt vastgesteld dat vervolgens wordt verspreid. In deze optiek is een transitie in essentie een proces dat eerder berust bij een netwerk van actoren. Volgens de performatieve dimensie krijgen transities dus vorm op basis van interactie tussen een groot aantal verschillende betrokkenen actoren die in netwerkverband samenwerken.

Het '*script*', de '*setting*' en de '*staging*' zijn componenten die het succes van performatieve dimensie beïnvloeden. In het volgende deel zullen we achtereenvolgens in gaan op deze begrippen.

Scripting

Het script van een transitie vertelt het verhaal van een verandering. Als we de verschillende actoren van geslaagde transities zouden vragen naar hun ervaringen en percepties, zou een verhaal ontstaan, opgebouwd uit verschillende scènes, waarin gezamenlijk story lines gecreëerd worden, en als hoogtepunt de plot van de vertelling. Downing (1997) wijst op het belang van de *plot* van het verhaal, het *emotionele momentum* waarop een doorbraak wordt bereikt in het proces. Volgens Downing is vooral het gezamenlijk herkennen en beleven van de plot van belang.

'Plots provide frameworks for expressing emotions by determining the way future action is expected to proceed. The plot provides a template to understand the fate of individuals. Hence plots personalize the substantive changes discussed in storylines. As actors determine the plot for a particular organizational change they are in effect, 'casting' individuals and groups as 'winners' and 'losers'.

Het script definieert ook de karakters – de rollen van het 'toneelstuk' – en het geeft aan wat van de verschillende acteurs wordt verwacht, en op welke momenten. Het

script geeft dus aanwijzingen voor het gedrag van de verschillende actoren. Omdat zoveel verschillende actoren met verschillende achtergronden samenwerken kunnen problemen ontstaan met oog op de performatieve dimensie (door de mogelijke botsing van 'sociale werkelijkheden'). Iedere actor betreedt het transitietoneel met eigen probleemdefinitie, verwachtingen, rolverdeling, procedures, toekomstbeelden, kennis en achtergronden. Dit kan ten koste gaan van de synchronisatie. Het is dus van belang dat de deelnemers binnen transitieprocessen de kans krijgen hun eigen, 'oude' 'scripts' te herschrijven. Idealiter ontstaat zo een algemeen gedeeld handelingsrepertoire – een nieuw 'transitiescript'. Door deze gezamenlijkheid van handelen kunnen zo nieuwe (discours)coalities ontstaan, die kunnen leiden tot een doorbraak bij de acceptatie van transitie.

Setting

Het belang van de context van veranderingsprocessen wordt vaak onderschat. In het nadenken over succesvolle veranderingen wordt meestal de nadruk gelegd op de inhoudelijke argumenten en meningsverschillen, en te weinig wordt gekeken naar de vorm en de omgeving van discussies (Hajer, 2005). Een discussie draait niet om denken en praten alleen; het is ook een handeling – een *act* – op zich. De context, waarin deze handelingen zich afspelen is hierbij van groot belang. De aanwezige actoren, de vorm van de gesprekken, en vooral ook de setting waarin de discussie plaatsvindt, beïnvloeden de uitkomsten van de discussie. Hajer (2005) schreef: "Although the literature manifests a strong awareness that people do things with words (Austin, 1955), we sometimes forget that settings do things with people too". De setting kan worden beïnvloed door het aanpassen van de handelingsomgeving (de locatie, de accommodatie) of door het inbrengen van tot de verbeelding sprekende 'artifacts' (beelden, kunst, films).

Nu we gesignaleerd hebben dat de setting van invloed is op de resultaten van een (politieke) discussie, wordt het interessant om na te gaan of en hoe die setting zodanig gemanipuleerd wordt dat deze ten goede komt aan de performance van het transitieproces. 'Staging' gaat in op de manier waarop de actoren hun interacties vormgeven en daarbij gebruik maken van de gecreëerde setting.

Staging

Vooraf bij processen als transitie, waarbij zoveel verschillende actoren betrokken zijn, is het van belang dat de deelnemers de ruimte nemen en krijgen om samen iets te *doen* – een gedeelde *performance* neer te zetten. We gaan er binnen de

dramaturgische benadering dan ook van uit dat goede plannen niet simpelweg 'bestaan' maar moeten worden 'gearticuleerd'. De kunst is hierbij om het 'willen' en het 'weten' in het 'kunnen' samen te brengen. Door het proces gezamenlijk te doorleven en te ervaren, ontstaat een gedeelde perceptie van het op te lossen probleem, wat kan leiden tot algemeen geaccepteerde oplossingsstrategieën.

'Staging' kunnen we omschrijven als de deliberatieve organisatie van een interactie, waarbij verschillende actoren passief dan wel actief deelnemen aan het politiek debat. In ons driedimensionale analytisch model zien we hier de link met de deliberatieve dimensie. Vragen die hierbij gesteld kunnen worden: in hoeverre is het proces voldoende openbaar voor zoveel mogelijk stakeholders? Hoe wordt de dialoog tussen de verschillende actoren georganiseerd? Is er in voldoende mate sprake van reciprociteit en onderling vertrouwen? Welke inbreng hebben burgers? Bij deze laatste vraag is het voornamelijk interessant na te gaan of burgers actief de mogelijkheid hebben te participeren in het proces, of dat er sprake is van een 'vierde muur'.

Toepassing

De dramaturgische methode wordt gebruikt als analysekader, waarbij organisatieprocessen vanuit performatieve dimensie worden bekeken. Vanuit dit model kan achteraf gezien worden wie het 'script' schreven en herschreven, welke acteurs welke rollen innamen, wie de regie in handen had, hoe de 'plot' van het verhaal tot stand kwam, etc. Op deze manier kan achteraf het succes of falen van processen verklaard worden.

De analyseresultaten geven vervolgens inzicht in de wijze waarop de toepassing van dramaturgische elementen in transitie management het effect van de handelingspraktijken kan versterken. Door het creëren van een aansprekende handelingscontext als 'decor' ('setting'), door het creëren en beïnvloeden van de verhaallijn en de rolverdeling ('scripting') en door het maken van keuzes over de toegankelijkheid van de voorstelling, en de interactie met het publiek ('staging') kunnen de slagingskansen van beleidsprocessen worden vergroot.

3. Casus: de dramaturgie van het filebeleid

Voor we theoretisch ingaan op de rol van visies in transitie, volgt allereerst een introductie in de casus over het beprijzen van het weggebruik. De onderstaande beschrijving geeft op hoofdlijnen het verloop van de discussie en politieke besluitvorming weer op het gebied van de beprijzing van de weg, waarbij we ons met name richten op de afgelopen vijf a tien jaar.

1988-1998: verkenningen en alternatieven

Sinds het begin van de jaren '80 zijn files een maatschappelijk probleem en wordt de fileproblematiek een steeds belangrijker politiek vraagstuk. Al aan het eind van de jaren '80 werd al onder minister Neelie Smit-Kroes nagedacht over de invoering van een systeem van beprijzing (expressbanen, tolcordons, kilometerheffing, spitsvignetten, etc.). In 1990 werd het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV2) vastgesteld. De Kamer besloot naar aanleiding hiervan echter niet te kiezen voor een systeem van wegbeprijzing, maar te zoeken naar een andere oplossing. In die tijd werd gekozen voor een vorm van 'variabilisatie' door verhoging van de accijnzen, door de heffing van 'het kwartje van Kok' (1991). Enerzijds was deze maatregel bedoeld om het financieringstekort terug te dringen, anderzijds werd verwacht dat het autorijden door deze maatregel ontmoedigd zou worden. De effecten op de afname van files bleek echter gering. Bovendien trad het 'grenseffect' op (automobilisten tankten meer brandstof in Duitsland en België).

Een tweede alternatief voor het beprijzen van weggebruik werd gevonden in het carpoolbeleid van minister Maij-Weggen. In 1993 werd tussen Muiden en Amsterdam de eerste carpoolstrook van Europa aangelegd. De carpoolstrook van Maij-Weggen ging in 1994 dramatisch ten onder toen oud-minister van Verkeer en Waterstaat Tjerk Westerterp een proefproces uitlokte door zonder bijrijder de carpoolstrook te betreden. Omdat de Nederlandse wet het begrip 'carpoolers' niet kent en het principe van de carpoolstrook het gelijkheidsbeginsel aantaste, werd het principe van de carpoolstrook onderuit gehaald. De carpoolstrook werd een extra 'gewone' rijbaan.

De frustratie over het mislukte carpoolbeleid, en de wanhoop over de alsmaar toenemende files was in 1994 zo groot dat het eerste Paarse kabinet besloot om de mogelijkheden van het invoeren van een systeem van beprijzing te onderzoeken. De verkenningen naar de mogelijke invoering van een cordon van 'tolpoortjes' begon onder het ministerschap van Annemarie Jorritsma (1994-1998), zij het onder invloed van een opvallend incident. Jorritsma was als VVD-kamerlid vanuit haar liberale gedachtegoed altijd tegen iedere vorm van rekeningrijden geweest. Ze was als

minister dan ook niet van plan een vorm van rekeningrijden in te voeren. In 1994, vlak na haar aantreden, kantelde in de ochtendspits een vrachtwagen op de A4 bij Delft. Er ontstond een recordfile. Doordat massa's automobilisten op zoek gingen naar alternatieve routes, verspreidde de verkeerschaos zich over de Randstad. De problematiek was zo groot dat de avond- en de ochtendspits met elkaar verknoopt raakten. Toevallig waren die dag in politiek Den Haag bovengemiddeld veel bijeenkomsten en recepties gepland, die door de verkeerschaos in het honderd liepen. De pijn van de file werd dus ook in politieke kringen goed gevoeld. Toenmalig VNO voorzitter Rinnooij-Kan stond ook in de file en vulde zijn wachttijd met een belronde langs verschillende politici in Den Haag met de boodschap dat er snel iets gedaan moest worden aan de fileproblematiek. Een paar dagen na dit ongeluk werd in de Tweede Kamer door PvdA, CDA, VVD, D66 en RPF een motie ingediend voor het invoeren van het rekeningrijden, en het liefst zo snel mogelijk. Minister Jorritsma kon niet veel anders dan toezeggen de mogelijkheden van het rekeningrijden te onderzoeken. Jorritsma koos voor een strategie van tijdrekken. Pas in 1996 startte een onderzoek om de technische mogelijkheden voor het rekeningrijden te onderzoeken. Uit deze onderzoeken bleek dat het invoeren een systeem van rekeningrijden technisch mogelijk was, zonder een verdere afname van de verkeersdoorstroom. Al onder het bewind van minister Jorritsma werd gewerkt aan een wet voor de invoering van het rekeningrijden. Geen van de politieke partijen. Daarnaast werd in september elf proef-tolpoortjes geïnstalleerd op de A12 tussen Den Haag en Utrecht. Vier bedrijvencombinaties kregen de kans hun technische apparatuur te testen gedurende enkele maanden. Op basis van deze experimenten bleek dat het rekeningrijden technisch mogelijk was.

Naast het onderzoek op het technologische front, onderzocht Jorritsma in 1997 het maatschappelijk draagvlak. In december 1997 werd het *digitale verkeersplein* geopend, "een ontmoetingsplaats voor iedereen die wil meedenken over verkeer en vervoer", op de website van het Ministerie van V&W. Ondanks de nodige scepsis, leek er voldoende maatschappelijk draagvlak voor het rekeningrijden.

1998-2001: rekeningrijden

Tijdens de coalitieonderhandelingen voor het tweede Paarse kabinet in de zomer van 1998 werd besloten dat het 'rekeningrijden' zou worden ingevoerd in de periode 1998-2002, als onderdeel van een uitruil tussen de PvdA en de VVD. De VVD accepteerde een vorm van spitsheffing (onder de voorwaarde dat het effectief moest zijn en geen belastingverhoging mocht inluiden), en de PvdA accepteerde een vorm van marktwerking in het openbaar vervoer. Tineke Netelenbos (PvdA) nam als

nieuwe minister van Verkeer en Waterstaat de invoering voor haar rekening, onder de titel 'Bereikbaarheids-offensief Randstad' (BOR). 'Ik wil de geschiedenis ingaan als de minister die het fileprobleem werkelijk aanpakt', aldus Minister Netelenbos op 30 januari 1999 in *De Telegraaf*. De plannen ontstonden om in 2001 een systeem van rekeningrijden in te voeren, door het plaatsen van een cordon van 74 'tolpoortjes' rondom de grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) in de Randstad. Bestuurders zouden in de spitsuren in de ochtend gaan betalen (7 gulden, met een korting van 2 gulden bij automatische betaling met een chip). De verwachting was dat bestuurders op gedifferentieerde tijdstippen van de weg gebruik zouden gaan maken, of zouden kiezen voor het openbaar vervoer. Het ontmoedigen van het autogebruik was de belangrijkste doelstelling.

In de zomer van 1999 werd duidelijk dat er veel maatschappelijke onrust bestond over de plannen van minister Netelenbos. Door onder meer de ANWB, *De Telegraaf* en VVD-kamerlid Pieter Hofstra werd een protest ingezet tegen de beleidsvoornemens van Netelenbos. Uit onderzoeken van de ANWB bleek dat 80 procent van de bevolking geen vertrouwen had in de centrale gedachte dat het rekeningrijden zou leiden tot kortere files. Mensen zouden moeten betalen, maar er niets meer opschieten, aldus de ANWB. De ANWB zette in op het bouwen van afzonderlijke 'betaalstroken', zodat de automobilist een keuze zou hebben: geld betalen en tijd uitsparen, of geld uitsparen en met wachttijd betalen. Het ministerie van V&W zag weinig in dit voorstel, omdat hiervoor de aanleg van nieuwe wegen een vereiste was. *De Telegraaf* wakkerde ondertussen het verzet tegen de 'tolpoortjes' verder aan, en VVD'er Hofstra vertolkte in de Tweede Kamer de stem van de verontruste automobilisten, door voortdurend te effectiviteit van het rekeningrijden te betwisten.

Als reactie op de hevige kritiek besloot minister Netelenbos af te stappen van de geplande introductie van het rekeningrijden in de hele Randstad. In plaats daarvan wilde ze een aantal proeven houden waarmee ze automobilisten wilde laten merken dat ze wel degelijk profijt zouden kunnen halen uit het rekeningrijden. De proeven zouden lopen van 2001 tot 2003, en daarna zou het project worden geëvalueerd op factoren als veiligheid, leefkwaliteit, en het milieu. Daarna zou het rekeningrijden bij voldoende succes in de hele Randstad worden ingevoerd, bij het binnenrijden van een grote stad. Daarnaast beloofde de minister te zullen werken aan alternatieven, zoals meer en andere vormen van transport in de spits. De minister was ondertussen al in gesprek met gemeenten en provincies over hun medewerking. Amsterdam zegde toe mee te werken aan het experiment, en in het voorjaar van 2000 volgden

verschillende andere steden en provincies. Netelenbos bereikte samen met Minister Zalm van Financiën op 29 maart 2000 een 'bereikbaarheidsakkoord' met het bedrijfsleven en regionale bestuurders.

2001-2002: kilometerheffing

De proef van Netelenbos leek levensvatbaar, totdat in april 2001 een volgende episode aanbrak. Mede naar aanleiding van een onderzoek in opdracht van de Stichting Natuur & Milieu² kwam oud-Philips topman en internetondernemer Roel Pieper kwam met het idee van een nieuw technologisch instrument dat het mogelijk maakte om als automobilist te betalen per gereden kilometer ('kilometerheffing' of '*mobimiles*'). In iedere auto zou een kastje ingebouwd moeten worden dat precies registreert hoeveel kilometers de auto rijdt. Door dit systeem zou de wegenbelasting kunnen worden opgezegd en zou de automobilist betalen naar gebruik, mogelijk gedifferentieerd naar plaats en tijd. Dit systeem zou al kunnen worden ingevoerd in 2005, veel eerder dan minister Netelenbos voor mogelijk had gehouden. De VVD en D66 zagen veel in dit plan, al eiste de VVD dat er een zogenaamde 'platte heffing' zou worden gehanteerd die geen onderscheid maakt naar plaats en tijd. Het systeem van *Mobimiles* zou zich dus niet specifiek richten op de spits en de Randstad. Netelenbos zag kansen om alsnog een systeem van rekeningrijden in te voeren, dus stemde in met de eisen van de VVD. Het idee van de tolpoortjes werd naar de achtergrond verdreven; *Mobimiles* was het nieuwe credo.

Pieper had positief geadviseerd over de technologische mogelijkheden, maar zijn advies hield geen rekening met juridische aspecten. Het verplicht stellen van elektronische kastjes in iedere auto zou alleen kunnen na goedkeuring van de Europese Unie. Daarnaast was het volgens de Bovag ondenkbaar dat de Nederlandse autobedrijven voldoende capaciteit zouden hebben om alle auto's voor 2005 van een kastje te voorzien. Mede onder druk van deze bezwaren en met de naderende verkiezingen van 2002 durfde de coalitiepartijen het niet meer aan om de kilometerheffing alsnog in te voeren. Beoogd lijsttrekker van de PvdA Ad Melkert wilde niet dat de PvdA de verkiezingen in zou gaan als anti-autopartij. Netelenbos bleek niet in staat haar beloftes de fileproblematiek op te lossen waar te maken.

² 'Effectiviteit en haalbaarheid van een geavanceerde kilometerheffing'. Dit onderzoek naar een geavanceerde kilometerheffing werd in opdracht van Stichting Natuur & Milieu uitgevoerd door het Economisch en Sociaal Instituut van de Vrije Universiteit (prof dr. P. Rietveld) en bureau Peeters Advies.

2003-heden: kilometerbeprijzing

Het Kabinet Balkenende I nam in het regeerakkoord expliciet op dat er niet langer zou worden gedacht over het rekeningrijden ('autootje pesten' in LFP-taal). In het regeerakkoord van Balkenende II werd geen uitspraak over beprijzing van personenvervoer opgenomen. Wel werd onderzoek aangekondigd voor het beprijzen van vrachtvervoer. Vooral onder invloed van D66 besloot Minister Peijs van Verkeer en Waterstaat om onder haar bewind een nieuwe verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden van beprijzing. Peijs gaf hierbij aan dat pas in een volgende kabinetsperiode een systeem van beprijzing zou kunnen worden ingevoerd. De Minister besloot samen met haar collega Zalm van Financiën om in oktober 2004 een breed Platform in te stellen, dat de opdracht kreeg om een verkenning uit te voeren naar andere manieren van betalen voor mobiliteit. De opdracht aan het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit luidde:

“Het Platform heeft tot taak om te rapporteren aan de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën over de verschillende mogelijkheden voor een andere manier van betalen voor het gebruik van de weg met motorrijtuigen, die bijdraagt aan de doelstelling van het kabinet om de bereikbaarheid te verbeteren en op voldoende maatschappelijke steun kan rekenen.”³

Het Platform bestond uit zestien bestuurders uit het bedrijfsleven, overheden, maatschappelijke organisaties en de wetenschap. De voorzitter van het Platform was oud-ANWB directeur Paul Nouwen. De brede samenstelling van het Platform zou moeten leiden tot de versterking van het maatschappelijk draagvlak voor het beprijzen van het weggebruik. De leden van het Platform spraken met elkaar af dat ze in het Platform niet zozeer de rol van spreekbuis namens hun achterban op zich namen. In plaats daarvan werd afgesproken dat ieder lid van het Platform de inspanningsverplichting had om de achterban na afloop van het advies te overtuigen. Daarnaast werd afgesproken dat gedurende de werkzaamheden van het Platform niet naar buiten getreden zou worden met standpunten, en niet met de pers zou worden gesproken. De bestuurders in het Platform waren niet vervangbaar door collega's of ambtenaren. Naast het Platform werd wel een expertgroep gevormd waarin ambtenaren en medewerkers van de Platformleden technisch vooroverleg voerden.

³ Instellingsregeling Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit, Artikel 2

VVD-kamerlid Hofstra diende bij de bespreking van de begroting van 2005 samen met PvdA-kamerlid Dijkema een motie in waarin zij de minister vroegen “het platform te verzoeken een nader voorstel te doen ten aanzien van de technische maatregelen die noodzakelijk zijn om te kunnen beginnen met de kilometerheffing en het platform ook een advies uit te laten brengen over een mogelijke oormerking van een deel van de autobelastingen voor infrastructuur”. Gezien de standpunten van Hofstra ten aanzien van de plannen van minister Netelenbos, was deze motie opvallend en des te meer een blijk van de bereidheid die er was voor een nieuwe manier van betalen voor mobiliteit.

In april 2005, een maand voordat het Platform zijn advies zou presenteren, bereikte een hoofdlijnenakkoord van de commissie de media. De commissie zou het eens zijn over de invoering van een systeem van kilometerheffing (in termen van het Platform: *kilometerbeprijzing*). Het systeem zou in twee fasen worden ingevoerd: in 2008 zou op de grootste (maximaal 30) knelpunten rond de grootste steden tol worden geheven door middel van nummerplaatherkenning. En vanaf 2012-2014 zou in het hele land een systeem van kilometerbeprijzing worden ingevoerd, gedifferentieerd naar tijd, plaats en milieukeurmerken van de auto. De vaste autobelastingen zouden op termijn worden afgeschaft. Na het ‘uitlekken’ van dit hoofdlijnenakkoord ontstond een publieke discussie tussen de leden van het Platform over het zogenaamde ‘oormerken’ van de heffingsopbrengsten. VNO-NCW voorzitter Schraven (lid van het Platform) zette publiekelijk de aanval in op het hoofdlijnenakkoord. In het *Financieel Dagblad* noemde hij de beprijzing rond de 30 stedelijke knelpunten “absoluut ondenkbaar”. Hij kreeg publiekelijk steun van de ANWB. De Stichting Natuur & Milieu reageerde door de uitlatingen van Schraven “bizar en inhoudelijk onbegrijpelijk” te noemen. In de weken hierop volgend ontstond een mediacircus waarin korte tijd het publieke debat werd herstart, alsof het om de ‘tolpoortjes’ van Netelenbos ging. Na een negen uur durend crisisberaad, dat via de verslaggevers van de media tot in de nacht ‘live’ te volgen was, kwam het Platform unaniem tot een standpunt. Het advies luidde zoals in het hoofdlijnenakkoord, maar er werd besloten dat de heffingen moeten worden uitgevoerd door een onafhankelijke heffingsautoriteit, en dat de geheven middelen op de knelpunten worden geoormerkt voor de verbetering van diezelfde knelpunten. Op het moment dat het knelpunt opgelost is, worden de heffingen stopgezet. Alleen de Stichting Natuur & Milieu gaf in een voetnoot een stemverklaring af dat men niet kan “instemmen met het advies waar het gaat over de besteding van de opbrengsten uit de kilometerprijs aan nieuwe weginfrastructuur.” Eind mei 2005 werd het adviesrapport aangeboden aan beide opdrachtgevende Ministers.

Het advies werd ontvangen als een victorie, hoewel in de media en de politiek ook de nodige scepsis werd geuit. Toch was de teneur dat het Platform van Nouwen meer dan ooit voorheen succesvol leek in het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak voor beprijzing. Natuurlijk kwam dit in de eerste plaats door de brede samenstelling, en de inspanningsverplichting van alle leden om hun eigen achterban te overtuigen. Maar vooral opvallend was de houding van de ANWB. De ANWB presenteerde het resultaat aan zijn leden onder de slogan: "Welkom eerlijk betalen!". De ANWB wist dat een 'eerlijk' betalingssysteem belangrijk werd gevonden door zijn leden, omdat dit was gebleken uit een enquête die was gehouden voor de start van het Platform. Ook voorzitter Nouwen benadrukte het eerlijke karakter van het systeem: "wie veel rijdt betaalt veel, wie weinig rijdt weinig". In de uitleg van het systeem werden vergelijkingen getrokken met het betalen van een 'tarief' voor telefoongebruik, of het huren van een huisje bij CenterParks ("Daar betaal je ook meer als het druk is, en niemand vindt dat gek."). En een belangrijke verschuiving is het gebruik van de term 'kilometerbeprijzing' in plaats van de 'kilometerheffing' van Netelenbos. Paul Nouwen verwoordde het als volgt in een speech aan ambtenaren van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat:

"Het gaat hier om kilometerbeprijzing! Dát is het: het bepríjzen van kilometers. En het heeft niks te maken met rekeningrijden. Dat is een heel ander onderwerp en een heel ander wetsontwerp en een hééle andere ingang. En een hééle andere denkwijze. Dus ik hoop om uw medewerking te mogen vragen dat u de juiste woorden in de publieke opinie brengt."

In juni 2005 heeft het Kabinet een standpunt ingenomen het rapport van het platform, maar dit standpunt zal pas na het zomerreces van 2005 bekendgemaakt worden.

Beprijzing door private ondernemingen?

Een nieuwe episode in het verhaal over beprijzing zou kunnen komen uit de hoek van private financiers. Banken zien investeren in infrastructuur steeds vaker als een interessante mogelijkheid om hun activiteiten uit te breiden. (Pensioen)banken als ABN Amro, ING en ABP volgen hierin het voorbeeld van buitenlandse (en vooral Australische) banken die al jaren investeren in onder meer vliegvelden, stroomkabels en dus ook tolwegen. "Wij zien de markt voor infrastructuur als een duidelijke groeimarkt", aldus ABP-manager Coomans in NRC Handelsblad (04-06-05). Banken financierden in het verleden wel vaker publieke projecten, zoals de Wijkertunnel en de tweede Coentunnel, maar in Nederland is het nog niet voorgekomen dat die

banken zelf aandelen in het project in handen kregen en mochten exploiteren. In landen als de Verenigde Staten, Australië en Canada zijn privaat gefinancierde en geëxploiteerde wegen al een bekend(er) fenomeen. Arthur Rakowski, directeur van de divisie voor infrastructuurfondsen van de Australische Macquarie Bank, legt in het NRC Handelsblad uit waarom deze investeringen voor banken interessant zijn: "We hebben recentelijk een grote tolweg bij Chicago gekocht met een vergunning om die 45 jaar te exploiteren. Dat heeft een klein risico. De weg bestaat al en je weet hoeveel mensen daar over twee jaar overheen gaan rijden. Bovendien zit er in dit soort transacties vaak een inflatiecomponent: we mogen de inflatie doorberekenen in de prijs die de consument betaalt." De risico's aan het bouwen van nieuwe wegen zijn hoger, maar de opbrengsten kunnen daarmee nog hoger uitpakken.

Voor investeringen in Nederland kan het een probleem betekenen dat de banken eisen dat hun weg de enig mogelijke route is. Het wegennet in Nederland is echter zo verdicht dat automobilisten eenvoudig een alternatieve route kunnen kiezen.

Met het oog de mobiliteitstransitie wordt het interessant of deze verregaande vorm van publiek-private samenwerking een onderdeel zal worden van de visie op het de congestieproblematiek. De Commissie Nouwen staat open voor een meer verregaande publiek-private samenwerking. Het rapport van de commissie stelt: "Nader onderzoek is gewenst naar de vormgeving van de veranderende rol van het bedrijfsleven."⁴

Op basis van bovenstaande casusbeschrijving kan het Nederlandse filebeleid worden gekenmerkt als een serie van beleidspogingen die door een politieke samenloop van omstandigheden steeds weer jammerlijk mislukten. In elk van de pogingen werd hoopvol toegewerkt naar een resultaat, maar steeds weer faalde het plan in de laatste fase van de besluitvorming, of zelfs in de uitvoering. Terugkijkend tekent zich een tendens af. Juist op het moment dat er verdichting optreedt van oplossingsstrategieën en er bijna voldoende draagvlak is voor een besluit (de 'plot'), klapt een broze coalitie uiteen, waardoor een proces weer van voor af aan moet beginnen. Het politieke proces van het zoeken naar een duurzame oplossing kunnen we zien als het script van een politiek drama. We zullen met name op zoek gaan naar de rode draad van de vertelling, de visie die ten grondslag lag en ligt aan de verschillende beleidsvoornemens.

⁴ De Stichting Natuur & Milieu stelt in een voetnoot in het rapport van de commissie Nouwen dat "de verantwoordelijkheid voor een publiek goed als weginfrastructuur bij de overheid moet blijven liggen en heeft daarom bezwaar tegen verregaande verzelfstandiging van het wegbeheer."

4. Collectieve visievorming

Op basis van deze casusbeschrijving wordt niet zonder meer duidelijk welke visies aan de respectievelijke beleidsposingen ten grondslag liggen. Bij elke beleidsposiging zou de vraag moeten worden gesteld: waarom willen we eigenlijk een vorm van beprijzing invoeren? Wat is het eindbeeld dat we voor ogen hebben? Willen of kunnen we de files er mee oplossen? Willen we het autogebruik wel of niet ontmoedigen? Kiezen we overwegend voor milieubelangen of economische/bereikbaarheidsbelangen, of allebei?

Allereerst zullen we nagaan welke betekenis in de literatuur aan 'visies' wordt toegedicht.

Visie als 'Leitbild'

Het begrip 'visie' kan op verschillende manieren worden opgevat. In het dagelijks taalgebruik wordt 'visie' vaak gelijkgesteld aan 'mening' of 'opvatting': "ik deel uw visie niet" of "wat is uw visie op deze zaak?". 'Visie' heeft ook de profetische connotatie van 'droombeeld' ofwel 'visioen', zoals in de Engelse vertaling. Daarnaast is het begrip 'visie' onder invloed van managementontwikkelingen in het bedrijfsleven een modeterm geworden, onder de gedachte dat een zichzelf respecterend bedrijf toch in ieder geval een visie (en een missie) moet hebben.

In de context van transitiemanagement spreken we van *collectieve visievorming*: het ontwikkelen van een gemeenschappelijke toekomstoriëntatie. De nadruk ligt op 'collectief' omdat het gezien het multi-actor karakter van transitie van belang is dat een groot aantal verschillende actoren tot synchronisatie van ideeën en toekomstoriëntaties komen.

Het is allereerst de vraag of het wenselijk en noodzakelijk is om al in een vroeg stadium een leidende toekomstoriëntatie te kiezen. En daarbij is het vraag welke functie visies in transitie vervullen. Rotmans (2003: 56) beschouwt visies als 'wegwijzers' voor transitiemanagement. Hij gaat niet uit van een optimaal transitie-eindbeeld als blauwdruk, maar hij benadrukt het belang van verschillende eindbeelden die in het proces fungeren als verschillende scenario's. Idealiter evolueren de verschillende transitie-eindbeelden in de tijd. Het eindbeeld dient te worden aangepast aan nieuwe kennis en inzichten en pas gaandeweg wordt gekozen voor het meest veelbelovende, haalbare en innovatieve eindbeeld.

Ook Dierkes (1992, 1996) benadrukt de richtinggevende, leidende functie van visies. Dit leidende karakter blijkt uit de Duitse vertaling van 'visie', *Leitbild*. Deze term roept de associatie op van de bekende musicologische term *leitmotiv*: een universeel

herkenbaar muzikaal thema dat onder een variëteit aan luisteraars associaties oproept met sociale fenomenen die voor alle luisteraars bekend zijn. Visies kunnen op een vergelijkbare manier zorgen voor een gedeelde beleving door een variëteit aan actoren, en daardoor een zekere mate van 'congruentie' in het handelen (Grin en Van de Graaf, 1996).

Een specifieke functie van visies bij het streven naar een 'duurzame' transitie is dat deze de rol van bestaande institutionele arrangementen tijdelijk kunnen overnemen ('functioneel equivalent'): ze zouden de actor een alternatief kunnen bieden om zich op te oriënteren bij het nemen van beslissingen, waardoor de huidige 'onduurzame' lock-in situatie zou kunnen worden doorbroken (Grin, 2000).

Visies spelen een rol in verschillende fases van processen, en op verschillende manieren (Dierkes, e.a. 1996: 56). Soms is een visie letterlijk beschreven en duidelijk herkenbaar; op andere momenten is de visie niet direct waarneembaar, maar zijn de effecten van de visie merkbaar. Op basis van zijn onderzoek naar de rol van *Leitbilder* in processen van technologische ontwikkeling, stelt Dierkes dat het niet noodzakelijk dat visies duidelijk open gedefinieerd aan de oppervlakte van het proces liggen. Ze zijn ook waardevol als ze impliciet invloed uitoefenen op de synchronisatie van het handelen van een groep actoren.

Het debat over files lijkt voornamelijk te worden geleid door de doelstelling om de fileproblematiek al dan niet op te lossen, en door de verschillende oplossingsvarianten. De achterliggende visies – de grote verhalen – lijken niet te bestaan. Netelenbos presenteerde zich als “de minister die de files werkelijk aanpakt”. Haar oplossingsstrategieën waren, maar dan onder de huidige minister Peijs, gericht op het oplossen van de fileproblematiek. Netelenbos wilde het autogebruik ontmoedigen door middel van tolpoortjes en presenteerde het openbaar vervoer nadrukkelijk als alternatief. Minister Peijs pretendeert minder expliciet dat ze de files kan oplossen en voert ook geen ontmoedigingsbeleid. In tegendeel, minister Peijs zet in haar Nota Mobiliteit juist in op een groei van de mobiliteit, met het oog op economische ontwikkelingen. In de Nota Mobiliteit stelt ze dat de rijksoverheid de groei van mobiliteit “vanwege het maatschappelijk en economisch belang faciliteert”. Het aanleggen van nieuwe infrastructuur is hiervan een onderdeel. Met het oog op het beprijzen van de weg is met name het “eerlijk betalen” het leidende eindbeeld. Het betalen van een tarief voor het passeren van de knelpunten (de eerste fase uit het plan van de commissie Nouwen) is in beginsel geen ontmoedigende maatregel; het is een vorm van ‘eerlijk betalen’ en het de middelen worden geïnvesteerd om diezelfde knelpunten te verbeteren.

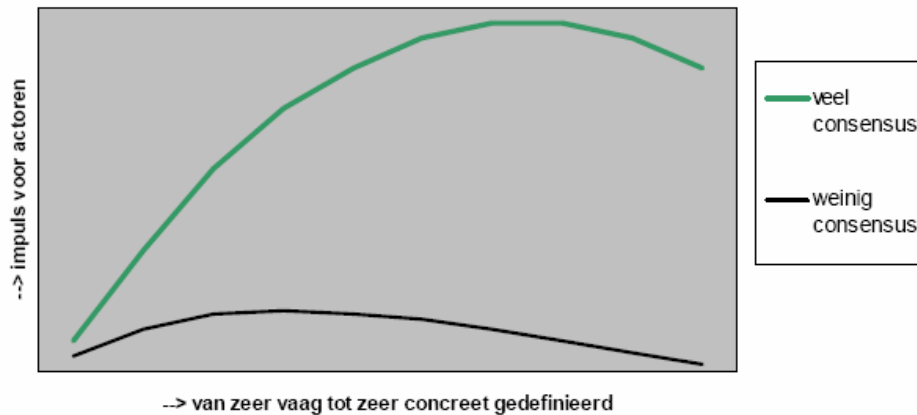
Hoewel de oplossingsstrategieën op elkaar lijken ('tolpoortjes' versus 'knelpuntentarief') kunnen we dus spreken van uiteenlopende visies.

Visie als impuls

Aansprekende visies kunnen richting geven aan gezamenlijke handelingspraktijken. Hierbij is de aanname dat een visie zowel oriënterend en motiverend als coördinerend is: doordat uiteenlopende actoren vanuit hun individuele achtergrond en beroepsopvatting waarde hechten het geschetste beeld en het daarmee in hun denken en handelen als katalysator op kan treden dat het handelen van verschillende actoren op één lijn brengt. Visies zijn dus belangrijk voor de vorming van coalities die nodig zijn bij het verkrijgen van voldoende draagvlak voor een transitie. Visies geven zo een impuls een proces, wat kan leiden tot de nodige dynamiek in een politiek proces. In dit licht kunnen visies een belangrijke voorwaarde zijn voor ontmoetingen tussen verschillende 'kennisculturen' (Dierkes, 1996). Visies hebben volgens Dierkes het vermogen om actoren met verschillende kennisachtergronden (uit verschillende beleidsdomeinen, of private en publieke actoren) bijeen te brengen, terwijl die actoren doorgaans weinig of niets met elkaar gemeen hebben ('*fusion of horizons*').

De mate waarin een visie een impuls kan geven aan een transitieproces is mede afhankelijk van de mate van concreetheid en de mate van consensus (ofwel publieke acceptatie) (Ros e.a. 2003: 25). In het RIVM rapport Methodiek voor de evaluatie van een transitie stellen Ros e.a. dat hierbij drie uitgangspunten centraal staan:

- a) een zeer vaag toekomstbeeld geeft nauwelijks impuls, maar een zeer concreet of gedetailleerd toekomstbeeld is evenmin optimaal, omdat het de creativiteit in het proces niet stimuleert; het optimum ligt dus ergens daartussen.
- b) Hoe meer consensus over het toekomstbeeld, des te stimulerender voor actoren.
- c) Consensus en concreetheid leveren samen de impuls; ze versterken elkaar echter niet, dat wil zeggen er kan nooit veel impuls ontstaan als een van de twee factoren zwak blijft.



Mate van concreetheid

Het is eenduidig te stellen hoe concreet een visie moet zijn. Al te vage, ambigue eindbeelden zullen te weinig richtinggevend zijn, terwijl al te utopische eindbeelden kunnen leiden tot teleurstellingen. Een visie moet enerzijds tot de verbeelding spreken, moet innovatief en creatief zijn. Anderzijds kunnen te concrete eindbeelden als te sturend ervaren worden, wat kan leiden tot zwakke coalities. Hoe concreter een visie wordt, hoe groter de kans dat belangrijke stakeholders afhaken. Bovendien kunnen visies vaak niet worden geconcretiseerd omdat omgegaan moet worden met technologische en politieke onzekerheden. Het is dus de kunst om een balans te vinden tussen innovatieve, creatieve en gedurfde toekomstbeelden enerzijds en het omgaan met technologische beperkingen en een onzeker politiek-maatschappelijk draagvlak anderzijds.

Het bewust vaag en open houden van een visie kan positieve effecten hebben op het in stand houden van broze coalities. Handelingspraktijken waarin een variëteit aan actoren samen een visie ontwikkelen, zijn waardevol. Door in het visievormingsproces te leren van elkaars verwachtingen, kennis, doelstellingen, werkwijzen en discoursen kan gaandeweg een gedeeld handelingsrepertoire ontstaan dat kan leiden tot stevige coalities rondom een visie. Het gezamenlijk ontwikkelen van een visie komt de synchronisatie van het handelen van de actoren dus ten goede. Omwille hiervan is het in bepaalde gevallen te prefereren de visie bewust niet te verregaand te concretiseren. Daarnaast bestaat het risico dat bij al te concreet geformuleerde visies de grens tussen 'visie' en 'doelstelling' gaandeweg vervaagt.

Met oog op het proces van visievorming valt op dat er geen specifiek eindbeeld aan het proces van de commissie Nouwen ten grondslag lag. De visie die in het advies van het platform wordt omschreven, is open geformuleerd. Een passage uit deze visie:

Visie Platform: Mobiliteit is essentieel voor Nederland

[...]

Mobiliteit is een onderdeel van ons welzijn, onze vrijheden en onze economie. Mobiliteit geeft de vrijheid om te gaan en staan waar je wilt, wanneer je wilt. Hierdoor kan de reiziger familie bezoeken en liggen winkels vol met producten die de consument graag wil kopen. Mobiliteit is essentieel wil de Nederlandse economie zich blijven ontwikkelen; goed functionerende infrastructuurnetwerken waarop de weggebruiker kan doorrijden en hoogwaardige openbaarvervoerverbindingen zijn daarbij van groot belang. Met een goede bereikbaarheid wordt ook het economische investeringsklimaat in stand gehouden en verbeterd: dat is van groot belang voor het aantrekken van nieuwe werkgelegenheid en het uitbreiden van bestaande bedrijfstakken. Zeker in een tijd van voorzichtige economische ontwikkeling is dat laatste een punt om ons hard voor te maken.

[...]

Wij als Platform stellen bij de uitwerking van ons advies de volgende doelen:

een eerlijke verdeling van de lasten;

het leveren van een bijdrage aan een betere bereikbaarheid ten behoeve van versterking van het economische vestigingsklimaat en de sociale structuur van Nederland;

het verbeteren van de milieukwaliteit (inclusief geluid) en verkeersveiligheid.

[...]

De visie van het platform is vooral een algemene oriëntatie is op het fenomeen mobiliteit. Daarbij wordt vooral het verband gelegd tussen mobiliteit en een succesvolle economie. Hierbij is het opvallend dat geen duidelijk eindbeeld geschetst wordt; hooguit wordt de richting van het eindbeeld benoemd. In de tweede plaats valt op dat geen keuze wordt gemaakt tussen verschillende belangen: vrijwel alle denkbare stakeholders worden tevredengesteld: een 'eerlijk' systeem voor de automobilist, een betere bereikbaarheid met oog op de economie en een betere milieukwaliteit en verkeersveiligheid. De visie van het Platform lijkt erop gericht zoveel mogelijk 'aan boord' te houden, en ze allen tevreden te stemmen. De visie (en

wellicht het gehele advies) van de commissie Nouwen is een compromis, waarmee alle partijen het eens zijn, maar waarbij het de vraag is welk probleem nu werkelijk wordt opgelost. De Volkskrant verwoordde het cynisch: “Niet de oplossing van een maatschappelijk vraagstuk – de files – stond nog centraal, maar de vraag hoe tegengestelde belangen kunnen worden verzoend zonder dat iemand pijn lijdt.”

Het belang van consensus

Een breed maatschappelijk draagvlak is een essentiële voorwaarde voor het succes van een transitie. Een gedeeld toekomstbeeld kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verwerven van de nodige publieke acceptatie van een systeemverandering. Als een samenleving in vroeg stadium betrokken raakt bij de transitie, bijvoorbeeld door middel van deliberatie in het stadium van visievorming, wordt de kans op acceptatie in de implementatiefase vergroot. Het handelen van de ANWB in het proces van de commissie Nouwen is hiervan een goed voorbeeld. In het najaar van 2004 hield de ANWB een ledenraadpleging over andere manieren van betalen voor mobiliteit.

“Uit dat onderzoek blijkt zonneklaar dat de leden willen betalen voor het autogebruik in plaats van het autobezit. Eerlijk betalen voor autorijden dus. Dat is wat anders dan het Rekeningrijden van weleer. Omdat de automobilist nu wél concreet iets terugkrijgt voor wat hij betaalt.”⁵

‘Eerlijk betalen’ bleek een belangrijk argument voor de ANWB-leden om te kunnen leven met een nieuwe manier van betalen. Bij de presentatie van het advies van het Platform kopte de ANWB op zijn website: “Welkom eerlijk betalen”.

Zoals hierboven gezegd, is het de kunst te zoeken naar een optimum waarbij de visie zo gedetailleerd mogelijk beschreven wordt, zonder dat er belangrijke actoren vroeg in het proces afhaken. Idealiter stellen de betrokken actoren in de loop van het proces het toekomstbeeld naar mate de consensus toeneemt.

Het belang van metaforen

Metaforen hebben het vermogen de boodschap van een visie kernachtig tot uitdrukking te brengen. Metaforen zijn vormen van niet-letterlijk taalgebruik. Ze verduidelijken nieuwe, onontwikkelde ideeën in termen van algemeen bekende fenomenen. Metaforen hebben tal van functies met betrekking tot visievorming (Mambrey & Tepper, 2000: 37): het tot uitdrukking brengen van creatief denken, het

⁵ Website ANWB

mogelijk maken van communicatie over een object of fenomeen dat in werkelijkheid nog niet bestaat, het vergemakkelijken van het geven van verklaringen, en het richtinggeven aan denk- en interactieprocessen (cf. 'generative metaphor'; Schön, 1979). Daarnaast kunnen metaforen worden gezien als filters die irrelevante details achterwege laten, en belangrijke aspecten benadrukken.

In de discussie over beprijzing zijn tal van metaforen te onderscheiden. Terugkijkend op de discussie van de afgelopen 15 jaar zijn deze metaforen vaak sterk verbonden aan een bepaalde episode in het denken over beprijzing. Een van de bekendste metaforen die werden gebruikt was 'tolpoort'. Vanuit het perspectief van Netelenbos c.s. was deze metafoer een ongelukkig gekozen beeld. Het publiek had bij dit begrip een fysieke 'poort' voor ogen (vaak geassocieerd met 'péages' op de Franse tolwegen), terwijl het in werkelijkheid om elektronische, denkbeeldige poorten ging. Beter gekozen was de metafoer 'Mobimiles', die het beeld oproep van de populaire 'Airmiles' (alsof de automobilist kilometers 'spaart'). Een voorbeeld van een metafoer die door de ANWB en De Telegraaf gebruikt werd tegen beprijzing was 'melkkoe' ("automobilist wordt uitgemolken").

In de recente discussie naar aanleiding van de Commissie Nouwen zijn 'knelpunt' en 'tarief' (met de vergelijking met tarieven voor bijvoorbeeld: telefoon, CenterParks) leidende metaforen.

Vier handelingsaspecten van visievorming

Het belang van visies in multi-actorprocessen kunnen we laten zien aan de hand van een analyse van het handelingskader van transitiepraktijken. Transities worden gekenmerkt door de betrokkenheid van een groot aantal verschillende actoren. Deze actoren hebben vaak uiteenlopende handelingsoriëntaties. In termen van March & Olsen (1995) kunnen we deze handelingsoriëntaties en zienswijzen plaatsen binnen een 'geïnstitutioniseerd kader'. Binnen zo'n kader worden vier categorieën handelingsaspecten onderscheiden (Sørensen & Torfing, 2004). Het *regulerend* aspect zorgt voor regels, rollen en procedures; het *normatieve* aspect zorgt voor normen, waarden en standaarden; het *cognitieve* aspect verzekert gedeelde concepten, codes, discoursen en gespecialiseerde kennis; en het *imaginaire* aspect creëert collectieve identiteiten, ideologieën en visies. Deze vier categorieën aspecten staan in voortdurende wisselwerking. Voor succesvolle transities is het van belang dat een balans gevonden wordt tussen de vier aspecten, zodanig dat de verschillende handelingsaspecten elkaar onderling versterken.

<p>Regulatief</p> <p>Regels</p> <p>Rollen</p> <p>Procedures</p>	<p>Normatief</p> <p>Normen</p> <p>Waarden</p> <p>Standaarden</p>
<p>Cognitief</p> <p>Codes</p> <p>Concepten</p> <p>Gespecialiseerde kennis</p>	<p>Imaginair</p> <p>Identiteiten</p> <p>Ideologieën</p> <p>Collectieve verwachtingen</p> <p>Visies</p>

Voor de succesvolle ontwikkeling van visies en collectief leren is met name het imaginaire aspect van belang. Rondom deze imaginaire aspecten worden idealiter coalities van verschillende actoren gesmeed die functioneren op basis van gedeelde visies, ideologieën en verwachtingen. In deze coalities ontstaat gaandeweg een synchronisatie van handelingsoriëntaties. Omdat we deze imaginaire handelingsoriëntaties niet los kunnen zien van de andere aspecten, is het van belang te analyseren hoe regulatieve, normatieve en cognitieve aspecten de ontwikkeling van imaginaire aspecten beïnvloeden. Met andere woorden: wat is de invloed van bijvoorbeeld samenwerkingsafspraken, rolverdelingen, blauwdrukken en procedures, standaarden en normen, en gevestigde kennis en technologie, op het succes van de ontwikkeling van toekomstbeelden?

Andersom kunnen imaginaire aspecten ook een sturende functie hebben op het aanpassen van regulatieve, normatieve, en cognitieve aspecten. Deze gedachte benadrukt des te meer dat visies een belangrijke sturende capaciteit hebben bij de totstandkoming een duurzame verandering van het institutionele handelingskader. Met andere woorden, imaginaire aspecten vervullen in dit model de functie van *Leitbilder* bij het verkrijgen van 'synchrone preadaptatie' (Dierkes), 'congruentie' (Grin en Van der Graaf) en 'discourscoalities' (Hajer).

Omdat technologische innovatie en kennisdeling bij transitie een centrale rol innemen, zullen we in de volgende paragraaf ingaan op de wisselwerking tussen imaginaire en cognitieve aspecten (met andere woorden, het lerend vermogen van transitie netwerken).

Lerend vermogen

Leren is een sleutelbegrip in het denken over transitie (Loeber, 2003). Het lerend vermogen van een organisatie is van groot belang voor succesvolle ontwikkeling van toekomstbeelden. Transitieprocessen veronderstellen immers het doorbreken van geïstitutionaliseerde zienswijzen en handelingsoriëntaties. 'Leren' heeft betrekking op het opdoen van (technologische) kennis. Research & Development is daarom intrinsiek verbonden met de ontwikkeling van toekomstbeelden. Daarnaast moeten we leren zien als het ontdekken van de standpunten die de verschillende actoren innemen, en het leren inzien van mogelijkheden tot coalitievorming. Daarbij is het van belang dat iedere actor die in een transitieproces actief is op basis van reflectie leert welke aannames impliciet en expliciet aan zijn of haar handelen ten grondslag liggen (*The Reflective Practitioner*, Schön 1983).

Leren in transitie kunnen we opvatten als het veranderen van het denkkader - het 'frame' van waaruit actoren hun handelen betekenis geven (Goffman, 1974; Schön & Rein, 1994). Een *frame* is een handelingskader van waaruit een individu de werkelijkheid om zich heen beziet, ordent en interpreteert. Het antwoord dat een individuele actor geeft op de vraag "*What is it that's going on here?*" zegt veel over het denkkader van waaruit een actor betekenis geeft aan zijn eigen handelen, en aan het handelen van anderen (Goffman, 1974: 8). Een individu construeert een frame door opgedane kennis, waarden, overtuigingen, die ontstaan vanuit de interactie met andere actoren. Voor succesvolle veranderingen is het van belang dat actoren de werkelijkheid waarin ze functioneren geleidelijk 're-framen'. Visies spelen een richtingsgevende rol bij dit proces. Een visie kunnen we zien als een voorstadium van een nieuw frame: een oriëntatie op een nieuw te vormen denk- en handelingskader.

5. De praktijk van collectieve visievorming

Visievorming wordt in beleidstrajecten vaak gezien als een van de ‘fases’ of ‘stappen’ moeten worden doorlopen om te komen tot een geslaagde verandering van beleid. Rotmans (2003: 53) spreekt bijvoorbeeld van een ‘boodschappenlijstje’ van tien stappen die doorlopen moeten worden, waarvan ‘Ontwikkelen van lange termijnvisie’ de vijfde stap is. Deze managementbenadering heeft een nogal causaal rationele inslag. Het is de vraag of dit soort procesmodellen inderdaad goed werkt in complexe veranderingstrajecten als transities. Verschillende respondenten geven aan dat visievorming vaak volgens deze procesopvatting wordt benaderd. De effectiviteit van deze werkwijze wordt betwijfeld.

“[...] als je een boek leest over projectleiderschap zal het er misschien anders staan, maar het is niet zo dat als je begint dat je zegt: “nu gaan we eens lekker twee dagen visievormen en dan zijn we eruit en dan is de rest uitwerking”. Het is toch een heel groot proces van vallen en opstaan. Eigenlijk, als je dat vergelijkt met sport, dan begin je gewoon te schaatsen, die elfstedentocht, en je ziet wel of je de finish haalt. Je weet alleen dat er ergens een finish is, maar je hebt geen idee hoe het traject eruit ziet. Je hebt ook geen idee hoelang je er over gaat doen. Je hebt natuurlijk allemaal wel een planning, maar ja, hoe precies dat weet je niet aan het begin van zo’n proces.”

En

“Maar dan denk ik, het is zo’n schijnwerkelijkheid die je met elkaar creëert alsof je van tevoren weet hoe dit soort trajecten gaan lopen. Omdat er heel veel nieuwe elementen inzitten – ‘nieuw’ noem ik dan maar even visie hè? Hoeveel tijd dat kost. Het is volgens mij echt een gradueel proces.”⁶

Waar het procesmanagement spreekt van ‘stappen’ of ‘fases’, wordt volgens de dramaturgische benadering uitgegaan van ‘performances’. Vanuit de performatieve dimensie kunnen we een beleidsproces zien als een reeks van opgezette ‘voorstellingen’. Als we terugkijken naar de beschreven casus over beprijzing zien we een verzameling momenten, episodes die gezamenlijk het verhaal van het beleidstraject vormen. Deze voorstellingen komen vaak onverwachts en irrationeel tot stand. Ze ontstaan in de wisselwerking tussen een groot aantal actoren die voortdurend op elkaar inspelen. Het handelen van minister Netelenbos riep bijvoorbeeld een reeks verontwaardigde reacties op van actoren als de ANWB, De

⁶ Interview met Arjan Dikmans, Ministerie van Verkeer & Waterstaat

Telegraaf en Pieter Hofstra. De setting en de deliberatieve organisatie van het Platform van Nouwen leidde tot totaal andere verhoudingen. De manier waarop deze ‘voorstellingen’ door de participerende actoren zelf worden gecreëerd is veelzeggend over het succes van de beleidspraktijken. De manier waarop interacties worden ‘gestaged’, en de context waarin deze interacties zich afspelen is meer bepalend voor het verloop van een politiek proces dan het managen van de opeenvolging van stappen.

In een analyse van succesvol veranderen in het bedrijfsleven presenteren Mirvis en collega’s de volgende vergelijking (Mirvis et al, 2003: 187):

<i>Transformation</i>	
as a Process...	As a Performance...
Plan	Script
Steps	Scenes
Staff	Cast
Do	Act
Manage	Direct
Deliver	Delight

In deze termen lijken actoren planprocessen vaak te benaderen in termen van de linker kolom terwijl de geheime kracht van veel geslaagde veranderingsprocessen naar ons idee in de rechter kolom kan worden gevonden. Het cognitieve is weliswaar uiteraard een *voorwaarde* voor gedeelde visievorming en leren maar is alleen niet genoeg. Visievorming in breder verband kan verklaard worden uit de dynamiek als beschreven in de rechter kolom. Mirvis c.s. wijzen er bijv. op dat er wel een plan voor verandering kan zijn maar dat dit in wezen alleen tot uitvoering zal leiden als het voorzien is van een *script* en een *dramaturgie*: ‘Dramatization (...) brings the script to life.’ (2003:188).

In het onderstaande volgt een nadere analyse volgens de dramaturgische benadering van het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit.

Allereerst is de staging van het platform opvallend, en met name de deliberatieve werkwijze. Minister Peijs heeft toegezegd dat ze een unaniem advies van het Platform integraal zou overnemen in de nieuwe Mobiliteitsnota. De minister geeft hiermee het Platform van Nouwen een zware taak mee, maar tegelijkertijd zorgt ze ervoor dat ze zelf buiten schot blijft. Peijs kent de geschiedenis van haar voorgangsters. De ministers Maij-Weggen en Netelenbos worden vooral nog herinnerd om hun fiasco's op het gebied van de filebestrijding (respectievelijk de carpoolstrook en de tolpoortjes). Peijs koos ervoor het zware werk over te laten aan een brede commissie, bestaande uit zestien uiteenlopende partijen, van werkgevers tot werknemers, van overheden tot publieke partijen, van ANWB tot Natuur & Milieu. Ook de keuze om leiders van deze organisaties zelf plaats te laten nemen in een commissie, en geen vervanging door 'rechterhanden' toe te staan, zorgde voor een politiek interessant en besluitvaardige 'cast'. Vanuit dramaturgische perspectief bezien is dit een slimme keuze. Door de deelnemers gezamenlijk het proces te laten doorleven en gezamenlijk te laten komen tot (discours)coalities, ontstaat idealiter een gedeeld gevoel van urgentie. Met name de ontwikkeling van een gedeeld discours bleek belangrijk. Gezamenlijk is afgesproken om te spreken van 'kilometerbeprijzing' in plaats van '-heffing' (zoals eerder bleek uit het citaat van Paul Nouwen). Er lijkt een story line te zijn gevormd rondom het idee van 'knelpunten oplossen', en het betalen van 'een tarief', waarbij voortdurend en uit verschillende hoeken door de leden van het platform vergelijkingen worden getrokken met het betalen van een telefoontarief of het tarief voor een huisje in CenterParks, waarbij ook gedifferentieerd naar tijd en gebruik. Daarnaast heeft het platform het 'oormerken' van heffingen alom bespreekbaar gemaakt, iets wat voorheen vooral voor het Ministerie van Financiën onbespreekbaar was.

Daarnaast is de casting van Paul Nouwen als voorzitter van het Platform opmerkelijk. Zoals hierboven beschreven was Nouwen als voormalig voorzitter van de ANWB in 1999 (mede)verantwoordelijk voor het falen van de tolpoortjes van Netelenbos. Hij maakt een pirouette door nu als voorzitter van dit Platform te pleiten voor de invoering van kilometerheffing. Nouwen was een voormalig hoofdrolspeler op het congestietoneel, maar dwingt nog steeds in brede kringen respect af. Hij kent het gedrag van de ANWB, die traditioneel de grootste dwarsligger is op dit beleidsterrein. Door staat van dienst werd vooraf verwacht dat Nouwen in staat zou zijn een brug te slaan tussen enerzijds partijen als de ANWB, Bovag en VNO/NCW en anderzijds partijen als Natuur & Milieu en verschillende politieke partijen.

Nouwen liet de leden van het platform afspraken maken waar allen zich aan dienden te houden. De belangrijkste hiervan waren: niet spreken met de pers voordat het advies officieel is uitgebracht, een inspanningsverplichting naar de leden van het platform om hun achterban na uitbrengen van het advies te overtuigen, en de afspraak dat de leden zich niet mochten laten vervangen door anderen (ambtenaren, collega's). Terugkijkend gaf Nouwen aan dat deze afspraken goed functioneerden, en dat men zich eraan hield.

Totdat in april 2005 het hoofdlijnenakkoord van het Platform toch in de media verscheen. Waar het lek zat is niet bekend (waarschijnlijk na een tussenrapportage), maar de gevolgen van het lek waren overduidelijk. De pers dook er gretig op af en er ontstond een publiek debat tussen de leden van het Platform (zoals eerder beschreven), met name tussen de VNO/NCW en de ANWB enerzijds en Stichting Natuur&Milieu anderzijds. Het mediacircus was niet gepland, en was ongewenst. En het effect was dat het zorgvuldig geregisseerde proces van Nouwen op het spel kwam te staan.

Intermezzo:

Road pricing in Londen – Ken Livingstone als ‘gambler’

In februari 2003 voerde burgemeester Ken Livingstone in Londen zijn even omstreden als politiek gewaagde ‘congestieheffing’ in. Automobilisten die het centrum van Londen op werkdagen tussen 7:00 en 18:30 uur betreden, betalen sindsdien £5 per dag. Het systeem berust op 700 camera's die de nummerplaten van de auto's registreren. De automobilist wordt geacht dit bedrag voor het eind van de dag te voldoen via telefoon, internet, of in bepaalde winkels en garages. Wie om middernacht nog niet betaald heeft, krijgt een boete van £80. Inwoners van het centrum krijgen 90% korting.

In de Nederlandse discussie over de beprijzing van de weg wordt de laatste jaren veelvuldig de vergelijking gemaakt met de congestieheffing in Londen. Hoewel er overeenkomsten zijn met de Nederlandse discussie over ‘road pricing’, wordt er echter op gewezen dat de omstandigheden politiek en geografisch zo verschillend zijn dat een vergelijking niet opgaat. Het heffingsgebied (ong. 18 km²) in het centrum van Londen is veel kleiner dan de Randstad, en daarmee onvergelijkbaar. Daarnaast zijn er grote verschillen in de publieke acceptatie: in Londen wonen bijna 8 miljoen mensen, en slechts een klein deel daarvan ondervindt hinder door de congestieheffing. Electoraal gezien liep Livingstone dus geringe risico's. Bij de vormen van beprijzing die in Nederland besproken werden zou een veel groter deel

van de automobilisten hinder ondervinden, waardoor de druk van het electoraat op de politieke besluitvorming groot is. Ondanks de verschillen is echter wel mogelijk om een vergelijk te maken op basis van de dramaturgie van beide politieke besluitvormingstrajecten, en daarbij vooral te kijken naar de rol van visies.

Het is opvallend dat Livingstone er in geslaagd is om zijn '*congestion charging*' relatief zo snel in te voeren. In de onderzoeken die in de periode 1995-1999 waren uitgevoerd werd gesteld dat de invoering van congestie-heffing minimaal 2 jaar in beslag zou nemen. Livingstone redde het in 18 maanden. Hij werd omschreven als 'gambler', een politiek gokker die zijn eigen lot verbond aan zo'n controversieel beleidsdossier. In 2000 werd Livingstone gekozen als eerste burgemeester van '*the Greater London*'. Als burgemeester kreeg hij de nadrukkelijke bevoegdheid beleid te ontwikkelen op het gebied van transport en verkeer. Hij publiceerde in juli 2001 zijn 'Transport Strategy', waarin hij een lijst opnam met tien prioriteiten. Vier van deze prioriteiten probeerde Livingstone te verwezenlijken met zijn *congestion charging*:

- to reduce congestion
- to make radical improvements in bus services
- to improve journey time reliability for car users
- to make the distribution of goods and services more reliable, sustainable and efficient

Met betrekking tot visievorming is het vooral interessant te zien hoe Livingstone twee problemen op het gebied van personenvervoer met elkaar verbond. Opvallend genoeg stelde Livingstone niet het primaire doel om de congestie in de Londense binnenstad op te lossen; het primaire doel was eerder het openbaar vervoer de nodige impuls te geven door het investeren van de opbrengsten van de congestieheffingen, met name in het uitbreiden van het busnet en het verbeteren van metro. Als 'neveneffect' zouden de files verdwijnen, en zouden de automobilisten er bovendien een goed alternatief voor terug krijgen in de vorm van bus of metro.

Meer dan de Nederlandse Ministers van V&W in de afgelopen jaren hebben gedaan lijkt Livingstone te hebben ingezet op een plan met een sluitende visie, en een 'goed verhaal'. Door heel nadrukkelijk het openbaar vervoer en de het autogebruik te combineren in een beleidsplan, bleek Livingstone in staat de bevolking en politiek te overtuigen. Vooral het nadrukkelijk oormerken van de heffingen bleek waardevol voor het verkrijgen van het nodige draagvlak. Daarnaast ontpopte Livingstone zich als een meesterlijk *marketeer*. Met slogans als "*My second car is a bus*" weet hij de inwoners van Londen van zijn beleid te overtuigen, onder meer door posters

(steevast ondertekend met “Mayor of Londen”) en toegankelijke websites. Zoals bleek uit interviews met actoren die betrokken waren in het beleidsproces is de persoon van Livingstone duidelijk verbonden met het succes van het beleid. Livingstone handelde nadrukkelijk als regisseur, die het script van zijn veranderingsproces al geschreven had. Hij was zich echter goed bewust van het belang van draagvlak en de medewerking van andere actoren (met andere woorden: de setting en de staging van het proces. Een lid van de Londense gemeenteraad verwoordde in een interview dat de congestieheffing volgens hem nooit ingevoerd was zonder het sterke, maar invloedrijke leiderschap van de nieuwgekozen burgemeester.

Overigens werkt het beleid van Livingstone zodanig ontmoedigend voor automobilisten dat er te weinig middelen binnen komen om de gewenste innovaties in het openbaar vervoer uit te kunnen voeren. Het aantal automobilisten in Londen nam af met 15%. In de zomer van 2005 wordt de heffing verhoogd naar £8, wat zou kunnen leiden tot een verdere afname van het aantal auto's in het centrum. In het najaar van 2006 wordt *congestion charging* naar verwachting uitgebreid naar het westelijk deel van het centrum.

Visie en discours

Om het verloop van de publieke discussie te illustreren, kunnen we de discussie over beprijzing analyseren door middel van een discoursanalyse, op basis van krantenberichten in de zes grote landelijke dagbladen (Trouw, De Volkskrant, Algemeen Dagblad, NRC Handelsblad, Het Parool en De Telegraaf). Met behulp van de databases van *LexisNexis* was het mogelijk de berichtgeving van twee afzonderlijke perioden met elkaar te vergelijken. Door een beeld te hebben van het publiek debat kan worden nagegaan welke argumenten in het debat domineerden, en blijkt mogelijk of een van

Voor deze analyse is gekozen voor een vergelijking tussen de periode 1 juni 1999 – 1 juni 2000 (rekeningrijden/tolpoortjes) en de periode 1 juni 2004 – 1 juni 2005 (kilometerbeprijzing/commissie Nouwen). In de zoekmachine van *LexisNexis* is voor beide perioden gezocht naar alle artikelen waarin het woord ‘rekeningrijden’ of het woord ‘kilometerheffing’ voorkwam.⁷ Voor het jaar ‘99/00 leverde deze zoekactie 774

⁷ Voor deze zoektermen is gekozen omdat bleek dat in de berichtgeving van de media worden vooral de termen ‘kilometerheffing’ en ‘rekeningrijden’ gebruikt. De term ‘kilometerbeprijzing’ is in beide perioden in geen enkel artikel aangetroffen.

artikelen op. Voor het jaar '04/'05 leverde dit 210 artikelen op. Het is opvallend dat het publiek debat in de eerstgenoemde periode meer dan drie keer zo uitvoerig was. Binnen beide sets van artikelen is vervolgens gezocht op verschillende trefwoorden. Als een trefwoord voorkomt in een artikel is deze geteld, en per woord is het percentage berekend. Hierbij is geen rekening gehouden met de manier waarop het woord gebruikt is. Het feit dat een woord in grotere mate onderdeel uitmaakt van het discours wijst op een intensivering van het debat rondom een argument. Op basis van deze trefwoorden kan dus worden gereconstrueerd welke elementen een dominante positie innamen in het discours.

De uitkomsten van deze inventarisatie geven een indicatie van de wijzen waarop in beide perioden gesproken (en gedacht) werd. Hoewel deze analyse vooral als illustratie moet worden gezien, geeft het aanwijzingen, en wellicht bevestigingen over welke visies in beide perioden dominant waren.

Table 1

Zoekterm	1 juni 1999 – 1 juni 2000 (774 artikelen)		1 juni 2004 – 1 juni 2005 (210 artikelen)	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Openbaar vervoer	296	38,2%	45	21,4%
Trein	77	9,9%	1	0,5%
Spoorwegen	37	4,8%	6	2,9%
Economie⁸				
Geld	340	43,9%	74	35,3%
Economisch	31	4%	14	6,7%
Betalen	183	23,6%	91	46,2%
Beprijzing	30	3,9%	18	8,6%
Prijs	66	8,5%	17	8,1%
Tarief	13	1,7%	11	5,2%
Natuur	52	6,7%	23 ⁹	11%
Milieu	113	14,6%	47 ¹⁰	22,4%
Lucht(kwaliteit)	19	2,5%	37	17,6%
Fijn stof/PM10/NO2	0	0%	14 ¹¹	6,7%
Vervuiling	13	1,7%	10	4,8%
Mobiliteit	81	10,5%	68	32,4%
File	323	41,7%	105	50%

⁸ De zoekterm 'economie' geeft een vertekend beeld omdat LexisNexis in de periode '99-'00 gebruik maakte van een systeem van standaardkwalificaties, waarbij 'economie' een veel voorkomende kwalificatie was. In de periode 04-'05 werd niet gebruik gemaakt van deze standaardkwalificaties. Daarom is deze zoekterm niet bruikbaar.

⁹ Waarvan groot aantal door nadrukkelijke participatie van Stichting Natuur & Milieu

¹⁰ idem

¹¹ Waarvan 13 in de afgelopen twee maanden, sinds de rapportage van het RIVM over luchtvervuiling in april 2005

Randstad	214	27,6%	27	12,9%
Knelpunt(en)	45	5,8%	47	22,4%
Asfalt	63	8,1%	34	16,2%
Spits	95	12,2%	28	13,3%
Tol	96	12,4%	35	16,7%
Tolpoort (+varianten)	225	29,1%	18	8,6%
Carpool(en)	19	2,5%	4	1,9%
Alternatief	79	10,2%	22	10,5%
Netelenbos	516	66,7%	19	9%
Peijs	0	0%	90	42,9%
Hofstra (VVD)	58	7,5%	17	8,1%
Nouwen	11	1,4%	66	31,4%
ANWB	140	18,1%	57	27,1%
Stichting Natuur en Milieu	9	1,2%	11	5,2%

Allereerst valt op dat het openbaar vervoer in de '99/'00 een veel groter aandeel heeft in het publiek debat dan in '04/'05. Deze uitkomst is niet verwonderlijk omdat minister Netelenbos in tegenstelling tot minister Peijs nadrukkelijk de trein presenteerde als alternatief voor de auto. Ten tweede is opvallend dat in '04/'05 alle zoektermen die betrekking hebben op het milieu relatief vaker voorkwamen. Met name het begrip 'fijn stof' is binnen korte tijd een *story line* geworden, een compacte vertelling die verwijst naar de discussie over de luchtkwaliteit. Ten derde is opvallend dat de woorden 'mobiliteit', 'asfalt' en 'file' relatief vaker voorkwamen in '04/'05. De afname van het aantal keren dat het woord 'Randstad' werd gebruikt (van 27,6 naar 12,9%) duidt op een discussie die meer is toegespitst op een landelijke beprijzing van kilometers, in plaats van slechts heffingen van tol in de Randstad. Logischerwijs werd in '99/'00 vooral gesproken over tolpoortjes (29,1%) terwijl in '04/'05 de 'knelpunten' (22,4%) veel werden besproken.

Op basis van deze analyse kan worden gesteld dat in geen van beide perioden een visie overduidelijk dominant aanwezig is. Er is bijvoorbeeld geen sprake van overduidelijke dominantie van bijvoorbeeld het milieudiscours ten opzichte van het bereikbaarheidsdiscours. Wel wordt duidelijk dat bepaalde beleidsalternatieven/oplossingsstrategieën wisselend dominant zijn, bijvoorbeeld de grotere aandacht voor openbaar vervoer in '99-'00 en de toename van aandacht voor 'asfalt' en 'knelpunten' in '04-'05.

6. Conclusies

Op basis van de literatuurverkenning en de casusstudie concluderen we dat visies, in de betekenis van ‘gemeenschappelijke toekomstoriëntaties’, van belang zijn groot voor het succesvol verloop van transitieprocessen. We hebben gesteld dat we het begrip ‘visie’ het beste kunnen opvatten als ‘toekomstoriëntatie’ of *Leitbild* (Dierkes). Met name de term *Leitbild* maakt duidelijk dat visies een belangrijke richtinggevende functie hebben in het veranderingsproces. Visies zijn in staat actoren te binden en te sturen rondom een idee en fungeren hiermee als impuls voor het politiek proces. Visies zijn in staat te zorgen voor de nodige ‘congruentie’ in het handelen van de uiteenlopende actoren, zoals bijvoorbeeld bleek uit de analyse van de samenwerking in het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit. Hiermee blijft het echter de vraag hoe die visies eruit zouden moeten zien, en welke rol ze precies spelen. Vooral het *proces* van visievorming blijkt hierbij van belang te zijn.

We startten ons onderzoek met de vraag hoe de ontwikkeling van visies in transitieprocessen in zijn werk gaat. Zoals blijkt uit ons onderzoek is het in omvangrijke transities nodig om stil te staan bij visieontwikkeling. Het is noodzakelijk om voortdurend te blijven nadenken over eindbeelden, en de dieper liggende argumenten achter beleidskeuzes in een transitie. Het is hierbij echter niet noodzakelijk om vooraf de wens te hebben om een vastomlijnd, gedetailleerd eindbeeld te produceren. Beter is het om een visie te zien als een dynamische toekomstoriëntatie, die een leidende rol inneemt in discussies en deliberaties. Op basis van de analyse van het *Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit* zouden de visie kunnen omschrijven als de wens dat er ‘een nieuw systeem’ moet komen van anders betalen voor het gebruik van de weg door gemotoriseerde voertuigen, dat toewerkt naar een verbetering van de mobiliteit en dat kan rekenen op voldoende maatschappelijk draagvlak. In feite is de visie van het Platform niet verder gedetailleerd. Achter dit eindbeeld konden alle partijen zich van meet af aan scharen, aangezien het was verwoord in de opdracht van het Platform. Rondom dit idee is het Platform gekomen tot een breed gedragen advies. Hier zien we dus dat een open, vaag geformuleerde visie in staat is een coalitie te smeden tussen een groot aantal partijen.

In veel beleidsprojecten bestaat de neiging om visievorming te zien als een afgebakende stap in het proces, of zelfs als ‘een te nemen horde.’ Zoals bleek uit het verhaal van een van de respondenten zijn veel beleidsmakers geneigd vroeg in het traject driftig aan het vergaderen te slaan om als ‘eindproduct’ een visie met

bijhorende einddoelen te ontwikkelen. Visies worden dikwijls omschreven in documenten variërend van een enkele pagina tot aan notaformaat. De geproduceerde visie dient vervolgens als kapstok om meer concrete doelen uit af te leiden. In veel beleidsprocessen verandert de visie na vaststelling zelfs niet of nauwelijks meer.

Zoals we hebben beschreven kunnen complexe transitieprocessen echter niet zien als causaal rationele leer- en veranderingsprocessen. Leren in transities heeft eerder een incrementeel karakter. In termen van Van Gunsteren (1994) typeerden we het leren vooral volgens een model van 'variëteit' en 'selectie' (V/S leren) en in mindere mate volgens een model van 'analyse' en 'instructie' (A/I leren).

Geredeneerd vanuit de dramaturgische benadering zien we het proces van visievorming als een sequentie van bijeenkomsten die zorgvuldig zijn doordacht, waarin een visie langzaam maar zeker tot de vorming van een sterke discourscoalitie leidt. Het is hierbij van belang in de gaten te blijven houden dat het succes afhangt van het verwerven van steun van andere partijen met andere doelen. Het gaat om congruentie, niet om consensus (Grin, van de graaf etc). Het belangrijkste kenmerk is immers dat de visie stakeholders bindt rondom een toekomstbeeld. Het samen nadenken, discussiëren, onderhandelen rondom een eindbeeld zorgt voor een politieke dynamiek die van belang is om het politiek probleem te doorgronden en om gezamenlijk te komen tot een duurzame, structurele oplossing. Ook als visies open en vaag omschreven of zelfs latent aanwezig zijn, kunnen ze van grote waarde zijn. Als de visie te veel en te snel wordt dichtgetimmerd kan dat ertoe leiden dat belangrijke actoren voegtijdig afhaken. Met het oog op deze congruentie is het voor belangenpartijen nodig om een 'machiavellistische' manier van handelen na te streven, waarbij de intentie moet bestaan om gezamenlijk een visie te ontwikkelen waarin de meeste stakeholders zich in kunnen vinden. Op basis van deze signalering moeten we stellen dat het *proces* van collectieve visievorming zelfs belangrijker is dan het hebben en volgen van een visie. Het is waardevol om op verschillende momenten in het transitieproces te overdenken of het gekozen eindbeeld de juiste is, en of het gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technologie en maatschappelijk draagvlak moet worden aangepast.

We hebben gesteld dat de term '*transitiemanagement*' verwachtingen oproept die niet altijd waargemaakt kunnen worden. De term management wekt de suggestie dat een transitie stuurbaar, planbaar en beheersbaar is. Dit zou impliceren dat er één 'zenuwcentrum' zou bestaan van waaruit het veranderingsproces stapsgewijs geleid

zou kunnen worden. Zoals bleek uit de analyse van de discussie over beprijzing is het zeer de vraag of deze managementopvatting houdbaar is. Het denken in 'stappen' is kenmerkend voor 'procesmodellen' die gehanteerd worden in projectmanagement. Natuurlijk kunnen deze modellen waardevol zijn voor het organiseren van beleidsprojecten met een zekere beperkte omvang. Het is echter een misvatting om transities te zien als een 'project' dat in goede banen moet worden geleid. Een transitie betreft een verandering op systeemniveau, waarmee een hele samenleving te maken krijgt. Het is dus uiterst twijfelachtig of het wel mogelijk is dit soort veranderingsprocessen te 'managen' volgens dergelijke stappenplannen.

Door de grote onzekerheden komen besluiten uiteindelijk vaak tot stand vanuit de dynamiek van politieke interactieprocessen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van ontstane *windows of opportunity*. Transities leiden tot structurele systeemveranderingen, waarbij de hele samenleving betrokken is. Om zo'n systeemverandering tot stand te laten komen zullen niet alleen bestuurders, politici en ambtenaren, maar ook burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zich min of meer moeten kunnen vinden in het transitieresultaat. Om deze reden komen transities vaak tot stand in een dynamische wisselwerking tussen al deze verschillende actoren. De totstandkoming van een doorbraak in een transitie is dus voor een groot deel afhankelijk van politieke besluitvorming en (maatschappelijke) acceptatie. Politieke besluitvorming is niet alleen gebaseerd op rationele gronden, en is vaak onvoorspelbaar. Sociale en emotionele aspecten spelen hierbij een grote rol. In transities lopen actoren vroeg of laat aan tegen de grenzen van de rationaliteit (*bounded rationality* (Simon, 1957)). Om draagvlak te krijgen voor een systeemverandering is technologische kennis soms slechts een voorwaarde.

Volgens de dramaturgische benadering heeft de omgeving waarin een verandering plaatsheeft veel meer invloed op het proces dan wordt aangenomen. Zoals we gezien hebben is de context (setting) waarin politieke handelingen zich afspelen is van groot belang voor een geslaagd veranderingstraject. Daarnaast is de (deliberatieve) organisatie van de discussie vaak doorslaggevend. Dit werd duidelijk uit een vergelijk tussen de (topdown) manier waarop minister Netelenbos de discussie aanging met de verschillende stakeholders en de deliberatieve organisatie van het Platform van Nouwen onder minister Peijs. Daarnaast is het van groot belang welke rollen de verschillende actoren innemen, en hoe de 'cast' is samengesteld. Hierbij is het cruciaal of de actoren de kans krijgen hun eigen script te (her)schrijven, of dat ze gestuurd worden in de manier waarop ze dienen te acteren.

Literatuur

- Argyris, C. and D. Schön (1996) *Organisational Learning II; Theory, Method, and Practice*, Reading Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Burke, K. (1969). *A Grammar of Motives*. Berkeley, University of California Press.
- Dierkes, M., U. Hoffman en L. Marz (1992) *Leitbild und Technik: Zur Entstehung und Steuerung technischer Innovationen*. Belin: Edition Sigma.
- Dirven, J., J. Rotmans en A.P. Verkaik (2002) *Samenleving in transitie: een vernieuwend gezichtspunt*. Den Haag: Ministerie LNV.
- Dijkink, G., M. A. Hajer, et al. (2001). De Zuidvleugel van de Randstad: instituties en discoursen. *Zijlicht op toekomstonderzoek - vier casus*. S. T. e. S. Omgevingsbeleid. Den Haag, WRR.
- Downing, S. J. (1997). "Learning the Plot - Emotional Momentum in Search of Dramatic Logic". *Management Learning*. 28: 27-44.
- Eberg, J., R. van Est, en H. van de Graaf (1996) *Leren met beleid*. Amsterdam: Het Spinhuis
- Geels, F. & Kemp, R. (2000) Transities van sociotechnisch perspectief; achtergrondrapport voor het vierde Nationaal Milieubeleidsplan 9NMP-4), Universiteit Twente en MERIT
- Goffman, E. (1959) *De dramaturgie van het dagelijks leven*. Utrecht: Bijleveld.
- Goffman, E. (1973) *Frame analysis; an essay on the Organization of Experience*. Boston: Northeastern University Press
- Grin, J. (2000) Vision Assessment to Support Shaping 21st Century Society? Technology Assessment as a Tool for Political Judgement. In: J. Grin & A. Grunwald (eds.) *Vision Assessment: Shaping Technology in 21st Century Society. Towards a Repertoire for Technology Assessment*. Berlin: Springer-Verlag.
- Grin, J. (2004) *De politiek van omwenteling met beleid*. Oratie. Vossiumpers UvA.
- Grin, J. en H. Van de Graaf (1998) "Van bovenaf het beleid van onderaf bezien: de argumentatieve wending en de werking van beleidsinstrumenten." In: R. Hoppe en A. Peterse (red.) *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*. Den Haag: Elsevier.
- Gunsteren, H. v. (1994). *Culturen van besturen*. Amsterdam, Boom.

- Hajer, M. A. (1989). "Discours-coalities in politiek en beleid. Een interpretatie van bestuurlijke herorienteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek." *Beleidswetenschap*. 3: 242.
- Hajer, M. A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford, Oxford University Press.
- Hajer, M. A. (2000). "Transnational Networks as Transnational Policy Discourse. Some Observations on the Politics of Spatial Development in Europe." In: *The Revival of Strategic Spatial Planning*. W. Salet and A. Faludi. Amsterdam, KNAW.
- Hajer, M. A. (2002). "Setting the Stage: A Dramaturgy of Political Deliberation." Boston, Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Hajer, M. A. and S. Kesselring (1996). *Sustainable Mobility in Munich. Final Report to the Centre for European Social Research*, Cork. Munich, Centre for European Social Research.
- Hajer, M. A. and H. Wagenaar, Eds. (2003). *Deliberative Policy Analysis - Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hajer, M. A. (red.) (2004). *Naar een plan dat werkt! eindrapport van een onderzoek uitgevoerd in opdracht van DG Ruimte, VROM*. Amsterdam, ASSR.
- Hajer, M.A. and Peters, P. (2001) *Paying in the Polder; Urban Road Pricing and Dutch Cultures of Deliberation*. Report commissioned by the REKONZIL-project of the Technical University of Munich.
- Loeber, A. (2003). *Inbreken in het gangbare; Transitie management in de praktijk: de NIDO-benadering*. Leeuwarden: NIDO
- Mambrey, P. & A. Tepper (2000) "Technology Assessment as Metaphor Assessment. Visions Guiding the Development of Information and Communication technologies". In: J. Grin & A. Grunwald (eds.) *Vision Assessment: Shaping Technology in 21st Century Society*. Towards a Repertoire for Technology Assessment. Berlin: Springer-Verlag.
- Mirvis, P., K. Ayas, et al. (2003). *To the Desert and Back - The Story of One of the Most Dramatic Business Transformations on Record*. San Fransisco, Jossey Bass.
- Nouwen, P.A. (2005) Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit, advies aan de Ministers van V&W en Financiën

- Ros, J.P.M., e.a. (2003). *Methodiek voor de evaluatie van een transitie*. Milieu- en Natuurplanbureau/RIVM
- Rotmans, J., R. Kemp, M. van Asselt, F. Geels, G. Verbong en K. Molendijk (2000) *Transities en transitie management. De casus van een emissiearme energievoorziening*. Maastricht: ICES/MERIT.
- Rotmans, J. (2003). *Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving*, Assen: Koninklijke Van Gorcum
- Sabatier, P. A. (1987). "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change, and advocacy coalition framework." *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8(4): 649-692.
- Schön, D. (1983) *The Reflective Practitioner. How professionals think in action*. New York: Basic Books.

Interviews met:

- Roger Demkes en Marijke Feenstra – Raad voor Verkeer & Waterstaat
- Ferry Smith – ANWB
- Willem-Jan van Grondelle – Stichting Natuur & Milieu
- Arjan Dikmans – Ministerie van Verkeer & Waterstaat
- John Cooper – Government Office for London
- John Biggs – London Assembly Member (Labour)

Overig

- Speech Paul Nouwen op Ministerie van Verkeer & Waterstaat (8 juni 2005)