

Dr. Rob Weterings

Work  **r**k 
in
ui  **v**  **e**  **i** **g**

Ervaringen met het
Nederlandse transitiebeleid

Voorwoord

Transitiebeleid. Niet direct een begrip dat tot ieders verbeelding spreekt. Systeeminnovatie, nog zo een. Toch vatten deze twee begrippen een proces samen dat ieder van ons in de komende tijd zal raken. Het einddoel van dat proces is een duurzame samenleving. Dat is een begrip waar eerder te veel verbeelding over bestaat. Geen honger, geen armoede, geen vervuiling, en dat allemaal liever vandaag dan morgen. Daar kunnen we het van harte mee eens zijn, maar hoe zorgen we dat het niet blijft bij mooie woorden?

In het advies *Meer werken aan duurzame groei* dat de SER in mei 2010 heeft vastgesteld, hebben sociale partners en natuur- en milieubeweging gezamenlijk een beeld geschetst van een duurzame samenleving. Die samenleving kenmerkt zich door consumptie- en productiepatronen die passen binnen de draagkracht van de aarde. In die samenleving zijn werknemers goed voorbereid op de kennis en vaardigheden van de toekomst. In die samenleving heeft het Nederlandse bedrijfsleven leidende posities op wereldmarkten voor schone technologie. Nu de vraag beantwoorden hoe deze woorden om te zetten in concrete stappen is nog steeds lastig. Het antwoord luidt: transitiebeleid en systeeminnovatie.

Het transitiebeleid bestaat al jaren. De Commissie Duurzame Ontwikkeling die het SER-advies heeft voorbereid, heeft Rob Weterings gevraagd de ervaringen met het transitiebeleid op papier te zetten. Rob Weterings heeft ons niet teleurgesteld. Het resultaat heeft de commissie integraal in de bijlage van het advies opgenomen, maar belangrijker, het was een belangrijke inspiratiebron voor ons advies. Het heeft de commissie duidelijk gemaakt wat de tekortkomingen van het huidige transitiebeleid en wat de mogelijkheden van een toekomstig transitiebeleid zijn.

Transitiebeleid leert ons bijvoorbeeld dat beleidsresultaten zich niet zozeer manifesteren binnen de termijn van een kabinet, maar binnen een termijn van zo'n 20 jaar. Dat betekent dat experimenten kunnen worden uitgevoerd en dat we daar lering uit moeten trekken. Waar het om gaat is economische actoren voor een langere termijn zoveel mogelijk zekerheden te bieden.

Systeeminnovatie leert ons dat we niet alleen genoeg moeten nemen met nieuwe technologieën, maar dat we ook nieuwe oriëntaties en werkwijzen moeten ontwikkelen. Dat betekent bijvoorbeeld dat innovatie niet alleen iets is van het management, maar van de gehele organisatie. Het gaat er dan ook om een ieder daarbij te betrekken: werknemers, afnemers en andere betrokkenen.

Ik ben verheugd dat de evaluatie van Rob Weterings nu ook als zelfstandige publicatie verschijnt. Het stelt nog meer bestuurders, beleidsmakers en andere geïnteresseerden in staat hun verbeelding om te zetten in concrete stappen.

Alexander Rinnooy Kan
Voorzitter Sociaal-Economische Raad

Inhoudsopgave

1.	Het Nederlandse transitiebeleid	8
2.	Resultaten tot nu toe	14
3.	Kenmerken van Transitiebeleid	22
3.1	Interdepartementaal werken	22
3.2	Van buiten naar binnen werken	23
3.3	Lange en korte termijn koppelen	25
3.4	Al doende leren	26
3.5	Een omslag in denken en doen	27
4.	Faalfactoren	32
4.1	Departementale verkokering	32
4.2	Weerstand tegen maatschappelijke initiatieven	33
4.3	Snel moeten scoren	34
4.4	Risicomijdend gedrag	35
4.5	Niet meebewegen	35
5.	Op zoek naar balans	40
5.1	Tussen economische, ecologische en sociale belangen	40
5.2	Tussen aanbodgerichte en vraaggerichte benadering	41
5.3	Tussen regimespelers en nichespelers	42
6.	Kantelpunt	46

Hot
Nederlandse
transitie-
beleid

1 Het Nederlandse transitiebeleid

Het transitiebeleid heeft zijn basis in het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4, 2001). In het NMP4 constateerde het Kabinet dat voortzetting of intensivering van het vigerende beleid niet tot afdoende oplossingen zou leiden voor de hardnekkige problemen, zoals klimaatverandering en verlies van biodiversiteit.

Op grond van een terugblik op ruim dertig jaar milieubeleid signaleerde men een aantal systeemfouten in de huidige maatschappelijke ordening, die barrières vormen voor duurzame oplossingen. Met een integraal beleid gericht op systeeminnovaties en transitie naar duurzaamheid wilde het NMP4 de barrières overwinnen.

In een verhelderend artikel over de ontwikkeling van het milieubeleid positioneert prof. John Grin (UvA) dit transitiebeleid als een 3^e generatie milieubeleid die de eerdere generaties niet vervangt, maar wel in een ander licht plaatst.

In de ontwikkeling van deze derde generatie milieubeleid speelden een aantal overheidsgefinancierde programma's een vitale rol. In het bijzonder het interdepartementale onderzoeksprogramma Duurzame Technologische Ontwikkeling (DTO, 1993 – 1997), het daarop volgende programma DTO Kennisoverdracht en Verankering (DTO-KOV, 1998 - 2001) en het Nationaal Initiatief Duurzame Ontwikkeling (NIDO, 1999 – 2004). Deze programma's vestigden de aandacht op de maatschappelijke systemen en patronen die ten grondslag liggen aan hardnekkige problemen.

Bovendien werd de samenhang tussen ecologische, economische en sociale aspecten herkend en verwachtte men de oplossing niet langer uitsluitend van technologische innovatie. Vernieuwend was ook dat inspirerende toekomstbeelden werden gebruikt om richting te geven aan korte termijn initiatieven. Daarmee heb ben deze programma's de basis van het transitiebeleid gelegd.

Sinds het NMP4 is veel ervaring opgedaan met transitiebeleid. Aanvankelijk werden vanuit de ministeries vier transitieprogramma's gestart op het gebied van energie, landbouw, biodiversiteit en mobiliteit. Daarvan is anno 2009 alleen de energietransitie nog als zodanig herkenbaar. Om die reden is het niet vreemd dat velen bij transitiebeleid uitsluitend denken aan de energietransitie. Voor een goede beeldvorming over de resultaten van het transitiebeleid is het echter belangrijk om een bredere blik te hanteren. Binnen een groot aantal beleidsterreinen zijn in de afgelopen jaren namelijk initiatieven genomen waarin een transitieaanpak duidelijk herkenbaar is.

	EERSTE GENERATIE MILIEUBELEID	TWEEDE GENERATIE MILIEUBELEID	DERDE GENERATIE MILIEUBELEID
BASISDOCUMENT	Urgentienota Milieuhygiëne, 1972	Nationaal Milieubeleidsplan 1, 1989	Nationaal Milieubeleidsplan 4, 2001
PROBLEEM	Milieuverontreiniging is gevaar voor de volksgezondheid	1. Probleem is hardnekkiger dan gedacht 2. Milieubeheer is voorwaarde voor duurzame ontwikkeling	Probleem is hardnekkiger dan gedacht Duurzame ontwikkeling vergt ontkoppeling
		3. Milieubewustzijn van individuen en organisaties is onmisbaar	Systeemverandering is nodig
PARADIGMA	De zorgende overheid	Integraal ketenbeheer	Systeeminnovatie
FOCUS	Effect- en compartimentsgericht	Bron- en gebiedsgericht	Systeemgericht
TERMIJN	10 jaar	Een generatie	Twee generaties
EFFECT MECHANISMEN	Regulering van gedragalternatieven	Verinnerlijking	Op gang brengen van wederzijds versterkende praktijken die 'zich niet aan de bestaande structuur houden'
STURINGSFILOSOFIE	Regulering	Zelfsturing binnen kaders	Gedeelde toekomstbeelden, gericht op kritische ontwerpproblematieken + gericht incrementalisme
INSTRUMENTEN	Directe en financiële regulering	Sociale regulering	Interactieve regulering en verbinden van structurele trends


Tabel 1: Drie generaties milieubeleid (Grin e.a., 2003, blz. 54)¹

¹ John Grin, Henk van de Graaf & Philip Vergragt (2003). 'Een derde generatie milieubeleid: Een sociologisch perspectief en een beleidswetenschappelijk programma,' *Beleidswetenschap*, jrg. 17, nr. 1, p. 51-72.

Om een goed beeld te krijgen van de resultaten van het transitiebeleid tot dusver moeten ook die initiatieven worden meegenomen. De onderstaande tabel noemt de belangrijkste:

BELEIDSDOMEIN	TRANSITIE-INITIATIEVEN SINDS 2001	BETROKKEN MINISTERIES
ENERGIE	Energietransitie	EZ, VROM, LNV, VenW, BuZa, Fin
	Interdepartementaal programma Biobased Economy	LNV, EZ, VROM, VenW, BuZa, Fin
	Innovatieagenda Energie	EZ, VROM, LNV, VenW, BuZa, Fin
LANDBOUW	BSIK-programma Transforum Agro & Groen	LNV
	Initiatief Duurzame Handel	LNV, DGIS, EZ
	InnovatieNetwerk	LNV
	Programma Kas als Energiebron	LNV
BIODIVERSITEIT	Transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen 2001 - 2007	DGIS, LNV, VROM
	Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008 - 2011	LNV, VROM, OS
MOBILITEIT	BSIK-programma Transitie Duurzame Mobiliteit, Transumo	VenW
	Programma Elektrisch rijden (incl. formule E-team)	VenW
	SBIR-programma De auto van de toekomst gaat rijden	VenW
WATER	BSIK-programma Leven met Water	VenW
	Waterkoers 1 en 2, waterbeleid in Nederland	VenW
BOUW	Programma Systeeminnovatie in de Bouw (PSIBouw)	VenW
MATERIALEN	Materiaalketenbeleid in ontwikkeling (incl. Cradle2Cradle)	VROM
VOEDING	Beleidsagenda Duurzame Voedselsystemen	LNV
ZORG	Transitieprogramma in de Langdurige Zorg	VWS
GENERIEK	BSIK-programma Kennisnetwerk Systeeminnovaties, KSI	VROM

Tabel 2: Belangrijkste initiatieven, waarin een transitieaanpak herkenbaar is.

R€**s**u**l**t**a**l**e**n
t●t
u to  

2 Resultaten tot nu toe

Sinds 2005 zijn baanbrekende resultaten in het transitiebeleid bereikt. Naast vele honderden innovatieve projecten bestaan die resultaten uit een uniek en dynamisch innovatienetwerk, een gerichte ondersteuning voor koploperbedrijven, een aantal richtinggevend toekomstvisies en – last but not least – een ambitieuze innovatie-agenda. Deze resultaten en het transitiebeleid waarmee ze geboekt zijn, blijken internationale navolging te krijgen. In België, Finland, Japan, Australië, de VS en Canada lopen inmiddels transitie-experimenten, waarin ervaringen en kennis uit ons land intensief worden gebruikt. We beschrijven hier een aantal hoogtepunten.

Een netwerk voor open innovatie

Met de TaskForce Energietransitie en later het Regieorgaan Energietransitie, de zeven energietransitieplatforms, de Task Force Biodiversiteit, het Formule E-team en de mogelijk nog op te richten Task Force Materiaalketens komt een uitzonderlijk innovatienetwerk tot stand. In deze gremia worden mensen op persoonlijke titel uitgenodigd die gezaghebbend, deskundig en ondernemend zijn en in staat samen te werken voor het collectieve belang. Resultaat is een overleg op hoog inhoudelijk niveau tussen bedrijven, NGO's, kennisinstellingen en overheden in een open en relatief informele sfeer. Samen identificeren, agenderen en realiseren zij concrete kansen voor duurzame ontwikkeling. In feite is het een overlegstructuur die open innovatie faciliteert. Voor bedrijven, kennisinstellingen en NGO's bieden deze gremia de kans om innovatieve ideeën onder aandacht van beleid te brengen. Voor de overheid bieden ze de kans om al in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling opkomende maatschappelijke ontwikkelingen te zien, maatschappelijk draagvlak te bevorderen en eventuele onbedoelde neveneffecten van beleid te voorzien.

Samenhangende visies op de lange termijn

Vanuit de bovengenoemde gremia zijn krachtige visies voor de toekomst gelanceerd die een forse impact blijken te hebben. Zo heeft de TaskForce Energietransitie onder leiding van Rein Willems in 2006 een *Transitie Actie Plan* voor de energietransitie uitgebracht dat mede de basis heeft gelegd voor het *Kabinetprogramma 'Schoon en Zuinig'*. De Regieraad Energietransitie heeft in 2008 onder leiding van Theo Walthie een Strategisch plan voor elektriciteit en warmte uitgebracht wat belangrijke input leverde aan het door EZ in dat jaar uitgebrachte Energie rapport. Andere voorbeelden zijn het Groenboek van het transitieplatform Groene Grondstoffen dat een belangrijke



basis heeft gelegd voor de door LNV uitgebrachte Overheidsvisie *Biobased Economy* en het recent door VenW uitgebrachte actieplan *Elektrisch Rijden* dat voortbouwt op visievorming in het transitieplatform Duurzame Mobiliteit. Verder is onder auspiciën van de Regieraad Bouw een transitieagenda opgesteld, met daarin onder meer een toekomstbeeld voor de bouw en daaraan gekoppeld vier transitiepaden (de bouw als dienstenleverancier; de bouw levert maatschappelijke meerwaarde; de bouw als innovatieve sector; de blik naar buiten). En in het kader van het Transitieprogramma Langdurige Zorg is onder de titel *Mensenzorg* een visie ontwikkeld en breed verspreid. De daarin vervatte manier van denken over zorg resoneert sterk onder zorgprofessionals, mantelzorgers en cliënten.

Maatschappelijke Innovatieagenda Energie

Vanuit de energietransitie is de agenda opgesteld voor het innovatiebeleid van het Kabinetprogramma 'Schoon en Zuinig' en het project 'Nederland Ondernemend Innovatieland'. De kern van deze innovatieagenda wordt gevormd door een thematische aanpak die is gebaseerd op het werk van de energietransitieplatforms waarin bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties samenwerken met de overheid. In de periode 2008 – 2012 zal de overheid ca. 440 miljoen Euro investeren in zeven thema's: Groene Grondstoffen, Nieuw Gas, Duurzame Elektriciteitsvoorziening, Duurzame Mobiliteit, Ketenefficiëncy, Gebouwde Omgeving en Kas als Energiebron. Verwacht wordt dat hiermee een investeringsvolume van ca. 3 miljard Euro kan worden gerealiseerd, met een CO₂-effect van 3 á 6 Mton.

Koploperloket

Het Koploperloket is een interdepartementaal netwerk van ambtenaren dat op initiatief van VROM begin 2004 is gestart om innovatieve ondernemers te stimuleren en ondersteunen in de realisatie van beleidsrelevante innovaties. Inmiddels is het Koploperloket ingebed in de Interdepartementale Programmadirectie Energietransitie (IPE) en zijn alle relevante ministeries betrokken. Het Koploperloket vervult een aantal bijzondere functies voor koplopers en voor beleid.

FUNCTIES VOOR KOPLOPERS	FUNCTIES VOOR BELEID
Bemiddeling bij subsidies voor innovaties die moeilijk binnen een regeling passen	Kansen creëren voor innovaties binnen bestaande beleidskaders
Doorverwijzing en afstemming binnen de overheid op doorsnijdende thema's	Beleidscoördinatie bevorderen tussen departementen en vakdirecties
Informatie en ondersteuning m.b.t. juridische aspecten en regelgeving	Versnelling van de implementatie van nieuw beleid
Versterking van het netwerk van de koploper en de organisatie van het innovatietraject	Beleidsvernieuwing bevorderen, m.n. door zicht te bieden op tekorten in instrumentarium

Tabel 3: Functies van het Koploperloket voor koplopers en voor beleid.

De koploperbedrijven ervaren de ondersteuning van het Koploperloket als zeer positief. Het loket voorziet duidelijk in een behoefte van vooral kleine en middelgrote, innovatieve bedrijven aan individueel maatwerk in advies, begeleiding en ondersteuning.

Honderden initiatieven

Een recente inventarisatie door SenterNovem (nu: Agentschap NL) laat zien dat in de periode 2004 – 2009 alleen al binnen de energietransitie meer dan 400 transitieprojecten zijn gestart. Voor het merendeel gaat het daarbij om praktijkexperimenten met grensverleggende concepten die leiden tot bijvoorbeeld een energieleverende glas-tuinbouw, een duurzame energievoorziening op Texel, kringloopsluiting in agrobédrijven, duurzaam renoveren, zuinige lease-auto's, duurzame voedselsystemen, groen aardgas uit rioolwaterzuivering, 'spitsmijdende' mobiliteit, biomassa en duurzame energie op zee, 'smart meals' en nog veel meer. Over elk van deze initiatieven is veel meer informatie beschikbaar².

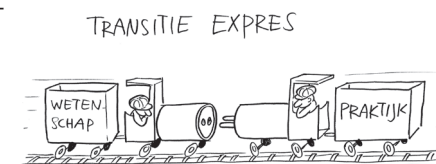
Ook in andere transitie-initiatieven zijn vele lokale en regionale projecten op gang gekomen. Zo zijn in het kader van het Transitieprogramma in de Langdurige Zorg inmiddels 26 initiatieven gestart, die veel energie losmaken binnen de zorg. Hetzelfde geldt voor diverse BSIK-programma's, zoals Transumo, Transforum en PSIBouw, waarin tientallen baanbrekende projecten zijn uitgevoerd die vaak alleen in beperkte kring bekend zijn. Daarnaast kunnen we bijvoorbeeld de Regiodialoog voor de Amsterdamse Haven noemen en het Rotterdamse Climate Initiative of de 'eiwitdialoog'. In totaal zijn er vele honderden voorbeelden van op transitie gerichte coalities en praktijken.

Er zijn intussen ook initiatieven die deze vele lokale en regionale initiatieven onderling proberen te verbinden. Een belangrijk voorbeeld daarvan is de stichting Urgenda. Deze is voortgekomen uit het Kennisnetwerk Systeeminnovaties (KSI) en beoogt de transitie naar een duurzaam Nederland te stimuleren en te versnellen. Een 'urgente agenda' is ontwikkeld met 40 doelstellingen voor de komende 40 jaar. Daarnaast is een landelijke transitiearena opgericht en wordt gewerkt aan een aantal iconprojecten met nationale voorbeeldwerking. Om regionale en lokale initiatieven beter zichtbaar te maken heeft Urgenda op 9 september 2009 (9-9-9) de landelijke Dag van de Duurzaam georganiseerd. Bij deze dag waren ruim 50.000 mensen in heel Nederland betrokken.

² Zie onder meer: Diederik van der Hoeven (2009) Nieuw licht. Inzicht in een duurzame energiehuishouding. CCT (2007) Transitie successen. Over durfdoeners, renovatiebuiken en prikkelwegen. CCT (2008) Grensverleggend Vernieuwen: weerbarstige praktijken. EnergieTransitie i.s.m. CCT (2010) Tekens van Transitie.

Inzicht in maatschappelijke verandering

Sinds het verschijnen van het NMP4 is veel kennis opgedaan over maatschappelijke verandering. Het zwaartepunt hiervan ligt bij het BSIK-programma Kennisnetwerk Systeeminnovaties (KSI), waarin universiteiten, ECN en TNO sinds 2005 intensief samenwerken aan kennisontwikkeling op dit gebied.



Onderzoek tot dusver heeft bijvoorbeeld veel kennis opgeleverd over de wisselwerking tussen kleinschalige initiatieven en dominante constellaties in de samenleving. Transities blijken zich te voltrekken op meerdere niveau's tegelijkertijd:

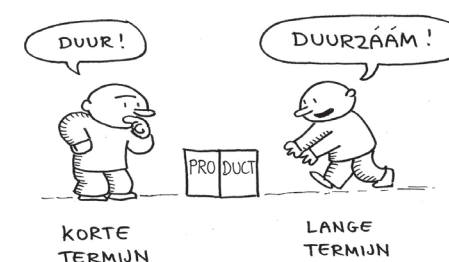
- een onderlaag waarop zich kleinschalige, vernieuwende initiatieven afspelen (*niches*);
- een (of meer) tussenlagen waar dominante instituties, structuren en praktijken (*regimes*) worden uitgedaagd door nieuwe constellaties (*niche*);
- een bovenlaag met relatief autonome maatschappelijke ontwikkelingen die het speelveld van zowel bestaande als nieuwe constellaties bepalen.

Wanneer ontwikkelingen op deze niveaus elkaar versterken kan dit een onomkeerbare verandering bewerkstelligen van de dominante instituties, structuren en praktijken: een transitie.

Het KSI-onderzoek heeft ook inzichtelijk gemaakt hoe het samenspel tussen overheden, bedrijven, kennisinstellingen en NGO's kan leiden tot nieuwe oplossingen voor hardnekkige problemen. Hoe de ontwikkeling van een gezamenlijke lange termijn visie de basis kan leggen voor gezamenlijk handelen. En waarom reflectie en monitoring onmisbaar zijn om de effectiviteit van transitieprogramma's te borgen. Deze kennis is inmiddels veelvuldig in de praktijk toegepast.

Kosten en baten

Een transitie is gericht op het zodanig heroriënteren van sociale en economische ontwikkeling, dat deze ecologische inpasbaar zijn en bijdragen aan mondiale rechtvaardigheid. Wanneer we spreken over de kosten en baten van transitiebeleid gaat het in de kern dus om maatschappelijke kosten en baten. Het gaat om alle voor- en nadelen van alle partijen in onze mondiale samenleving, ook wanneer deze nauwelijks te kwantificeren zijn. En het gaat om de vraag welke kosten en baten we acceptabel vinden. Hoeveel hebben we over voor een



duurzame bereikbaarheid van grootstedelijke gebieden? En hoeveel voor een duurzame voedsel- en drinkwatervoorziening voor alle wereldburgers? Daar komt nog bij dat transitiebeleid een tijdshorizon heeft van twee generaties. Het gaat dus niet alleen om de kosten en baten van nu of in het recente verleden, het gaat nadrukkelijk óók om de toekomstige kosten die met transitiebeleid zijn te beperken.

Het is buitengewoon lastig om een goed beeld van al deze kosten en baten te krijgen. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft recent voor de Club van Rome een inschatting gemaakt van de kosten die wereldwijd gemaakt moeten worden om de doelstellingen van het klimaat- en het biodiversiteitsbeleid te realiseren³. Wereldwijd zouden de kosten 0,1% van de jaarlijkse economische groei bedragen. De daarmee uit te sparen toekomstige kosten komen factoren hoger uit. Hetzelfde geldt voor de transitieaanpak in Nederland: de vermeden toekomstige kosten zullen vele malen hoger uitvallen dan de gemaakte kosten.

Op het niveau van de 'BV Nederland' geldt nog een ander punt. Inmiddels is er voor het van oorsprong Nederlandse idee van transities internationaal serieuze belangstelling. Ervaringen en kennis uit ons land worden intensief gebruikt in België, Duitsland, United Kingdom, Oostenrijk, Finland, Japan, Australië, de VS en Canada. Op termijn kan zo een markt ontstaan voor niet alleen kennis, maar ook technologieën en diensten, die in Nederland zijn ontwikkeld. Nederland zou dat kunnen bevorderen door radicaal op duurzame transities in te zetten op die terreinen waar ons land een innovatief bedrijfsleven heeft en een sterke kennisinfrastructuur (bijv. waterbeheer, agrofood, gebouwde omgeving, chemie en daarmee verbonden typen energie, logistiek, zeehavens en zeevaart). Daarnaast zou Nederland de eigen bijdragen aan velden als genomics en nanotechnologie veel meer dan tot dusverre kunnen richten op duurzame ontwikkeling⁴.

³ Netherlands Environmental Assessment Agency (2009) Growing within Limits.

⁴ Wilma Aarts & John Grin (2007). *En nu echt aan de slag met duurzame ontwikkeling. De prestaties van het Rijk gezien vanaf de werkvloer*. Deel 3 in de Reeks Duurzame Ontwikkelingen. Utrecht: LvDO, p. 34-35

Ke  me  ken
v  n
T  ransi  i  -
be  le  id

3 Kenmerken van Transitiebeleid

De benadering die is gekozen in het transitiebeleid heeft een aantal bijzondere kenmerken die passen bij het integrale, lange termijn karakter van de vraagstukken waarop transitiebeleid een antwoord vormt. De onderstaande tabel noemt vijf belangrijke kenmerken van transitiebeleid die in dit hoofdstuk worden toegelicht.

	TRANSITIEKENMERKEN	TOELICHTING
3.1	Interdepartementaal werken	Transitiebeleid krijgt vorm in een dwarsdoorsnijdende, resultaatgerichte samenwerking tussen departementen
3.2	Van buiten naar binnen werken	Transitiebeleid mobiliseert en incorporeert de ideeën en initiatieven van bedrijven, NGO's en kennisinstellingen d.m.v. een structurele vorm van samenwerking in thematische platforms
3.3	Lange en korte termijn koppelen	Een samenhangende visie op de lange termijn wordt ontwikkeld om daarmee richting te geven aan formulering van innovatieprogramma's en korte termijn activiteiten
3.4	Al doende leren	Experimenteer ruimte wordt gecreëerd voor vernieuwende praktijken waaruit lering wordt getrokken
3.5	Omslag in denken en doen	Transitiebeleid wil innovatieve praktijken op gang brengen en versterken zodat een maatschappelijke omslag plaats gaat vinden

Tabel 4: Kenmerken van transitiebeleid

3.1 Interdepartementaal werken

Sinds de start van het Kabinet Balkenende IV is interdepartementale samenwerking al bijna vanzelfsprekend. In de periode tussen 2001 en 2005, toen de Interdepartementale Programmadirectie Energietransitie (IPE) werd voorbereid, was dat nog niet het geval. Het was toen zonder meer een baanbrekend initiatief om een directie op te richten die werkzaam zou zijn op een breed werkveld, dat raakt aan een groot aantal beleidsdossiers van de ministeries EZ, VROM, VenW, LNV, Financiën en Buitenlandse Zaken.

Inmiddels is duidelijk dat in die resultaatgerichte, interdepartementale samenwerking een bijzondere kracht van de energietransitie ligt. Het schept de mogelijkheid om integraal te werken, dwars op de organisatorische structuren. IPE heeft een krachtig,

interdepartementaal netwerk van themacoördinatoren opgebouwd dat het mogelijk maakt de samenwerking tussen departementen effectief te coördineren. De Maatschappelijke Innovatieagenda Energie vormt daarvan een overtuigend voorbeeld.

Niettemin blijkt tot op de dag van vandaag zo'n intensieve, interdepartementale samenwerking niet altijd eenvoudig. Enerzijds speelt veelvuldig de vraag wie het op een bepaald beleidsdossier ambtelijk of politiek voor het zeggen heeft. Anderzijds blijkt dat het tijd kost voordat bestaande beleidsdirecties hun bijdrage aan het transitiebeleid (h)erkennen en leveren.

Een moeizamer voorbeeld van interdepartementale samenwerking vormt de Transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen (2001 – 2007) waarin de samenwerking tussen LNV, VROM, DGIS en EZ nog onvoldoende op gang komt⁵. En in het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008 – 2011) blijkt het coördinerende projectteam niet in de positie om resultaat af te dwingen in de samenwerking met de betrokken directies. Dit beperkt de zichtbaarheid, financiële ruimte en de slagkracht van het Beleidsprogramma.

Het voorbeeld van de transitie biodiversiteit laat zien dat de steun van de departementale leiding (op directie- en DG-niveau) bij interdepartementale samenwerking cruciaal is. Op dit punt valt nog wel het nodige te winnen.

3.2 Van buiten naar binnen werken

De transitiebenadering kent een sterk externe oriëntatie. Maatschappelijke stakeholders hebben een prominente plaats in visie-ontwikkeling en in de uitwerking van de actiestrategie. Zij nemen deel aan de opgerichte platforms en versterken het initiatief met hun ideeën en netwerken. Zo wordt maatschappelijke innovativiteit verbonden met departementale beleidsontwikkeling. Geslaagde voorbeelden hiervan zien we bij de energietransitie en komen op gang met de oprichting van een Formule E-team (elektrische voertuigen) en een platform voor Materiaalketenbeleid. Minder geslaagd is het voorbeeld van het transitieprogramma in de Langdurige Zorg. De top van het Ministerie van VWS heeft feitelijk afstand genomen van dit transitie-initiatief, waardoor er een bijzonder kleine kans is dat de verkregen inzichten doorwerken in beleid.

Het van buiten naar binnen werken kan substantieel bijdragen aan de kwaliteit van beleid. Door meningen, ideeën en initiatieven vanuit de samenleving via transitieplatforms en het Koploperloket binnen te halen, heeft de overheid de kans om onbedoelde, negatieve effecten van beleid in een vroeg stadium te herkennen.

⁵ Mario Willems, Govert Gijsbers, Adriaan Slob (2006) Evaluatie transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen. TNO, Delft

Een recent voorbeeld betreft de invoering van biogas t.b.v. vrachttransport. Europese regelgeving wordt voorbereid die zou gaan verplichten om biogas rechtstreeks af te nemen. Vanuit de transitieplatforms (samengesteld uit bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en wetenschap) is gepleit voor een meer flexibel systeem, naar analogie met groene stroom. Daar stelt de overheid niet de afname van groene stroom verplicht, maar bevordert zij een groeiend aandeel groene stroom in het elektriciteitsnet. Zo zou ook het aandeel biogas in het aardgasnet geleidelijk kunnen worden opgevoerd. Het is nu aan de Nederlandse overheid om dit geluid in te brengen in het Europese circuit. De maatschappelijke stakeholders kunnen deze inbreng ondersteunen.

De ervaring leert dat de bereidheid en capaciteit bij de overheid om maatwerk te bieden aan individuele ondernemers beperkt is. Het eerder genoemde Koploperloket verdient daarom aparte aandacht. Dit loket levert individueel maatwerk met advies, begeleiding en ondersteuning aan innovatieve ondernemers. Het Koploperloket draagt daarmee substantieel bij aan de toegankelijkheid van de overheid voor nieuwe ideeën. Die nieuwe ideeën zijn vaak niet zo gemakkelijk in te passen in het geplande beleid en het bestaande instrumentarium. Maar het loont om ze de ruimte te geven wanneer ze kunnen bijdragen aan een verbetering van de effectiviteit van beleid. Doorslaggevend voor het succes is enerzijds het vermogen van de betrokken ambtenaren om te opereren als 'compatibilizer' tussen overheid en ondernemer. Ze moeten zowel de taal van het bedrijfsleven als die van de overheid spreken, stijlverschillen daarin kunnen overbruggen, pragmatisch en oplossingsgericht opereren, betrouwbaar zijn, persoonlijke betrokkenheid tonen zonder valse verwachtingen te wekken⁶. Anderzijds geldt dat deze ambtenaren alleen effectief kunnen opereren als ze steun krijgen van de departementale leiding.



⁶ Rob Weterings (2006) Quick scan Koploperloket. Een evaluatie van werkwijze, output en effecten. CCT, Utrecht

Effectief van buiten naar binnen werken vereist niet alleen een actief samenspel van overheden en maatschappelijke stakeholders, maar óók een hechte verankering daarvan in beleid. Dit houdt onder meer in dat de ambtelijke en politieke top de ideeën, initiatieven en inzichten die in dit samenspel zijn opgekomen serieus neemt en de betrokken ambtenaren ondersteunt wanneer zij wrijving ontmoeten vanuit de staande organisatie. Zonder consistente steun van de leiding is de kans bijzonder klein dat maatschappelijke daadkracht en innovativiteit daadwerkelijk doorwerken in beleid. Ook op dit punt is nog het nodige te winnen.

3.3 Lange en korte termijn koppelen

De energietransitie maakt onderdeel uit van het Kabinetsprogramma 'Schoon en Zuinig'. Karakteristiek voor 'Schoon en Zuinig' zijn drie elkaar versterkende golven van maatregelen:

1. *Meters maken*: uitvoering van beleid en maatregelen die nu al op de plank liggen;
2. *Meters voorbereiden*: versneld werken aan opties die over enkele jaren vol ingezet kunnen worden maar die nog enige ontwikkel- en aanlooptijd nodig hebben;
3. *Verdergaande innovaties*: uitvoering van een innovatieagenda voor de middel- en lange termijn, onder meer via het versterkt doorzetten van de energietransitie als permanente bron van innovaties uit de samenleving.

De lange termijn oriëntatie van de energietransitie is binnen het programma *Schoon en Zuinig* dus nadrukkelijk geïntegreerd naast het beleid voor de kortere termijn. Daarmee is in beginsel helder dat de lange en de kortere termijn elkaar niet hoeven te beconcurreren, maar elkaar juist moeten versterken.

In de vorige paragraaf is al genoemd dat de energietransitie een belangrijke bijdrage heeft geleverd voor visievorming van de overheid op het gebied van Biobased Economy, warmte en duurzame elektriciteit. Kenmerkend voor deze visies is dat ze sterk handelingsgericht zijn: ze vormen een startpunt voor de ontwikkeling van transitiepaden, innovatieprogramma's en concrete projecten.

Een concreet voorbeeld betreft het thema gebouwde omgeving. De ambitie is om tot 2020 een energiereductie van 30% te realiseren in ca. 3 miljoen woningen/utiliteitsgebouwen en vanaf 2020 alle nieuwbouw (woning- en utiliteitsbouw) klimaatneutraal te maken. Daartoe hebben bedrijven en kennisinstellingen een innovatieprogramma ontwikkeld met een begroting van 80 miljoen Euro. Een programma waarin de ontwikkeling en toepassing van efficiënte energiesystemen wordt gecombineerd met concrete acties om de resultaten en 'lessons learned' verder op te schalen en een maatschappelijke omslag te bewerkstelligen. Zo vormt een lange termijn visie de inspiratie voor een ambitieus actieprogramma voor de kortere termijn.

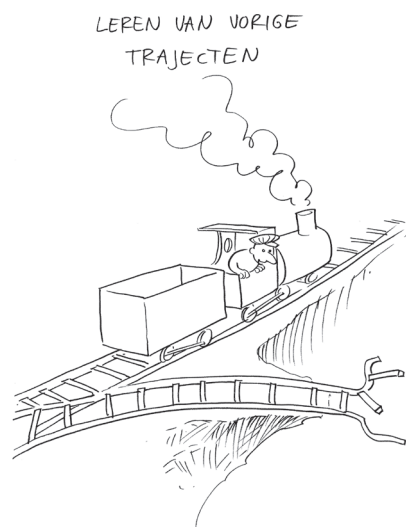
Het bovenstaande geldt niet alleen voor de energietransitie. In de vorige paragraaf zijn een aantal voorbeelden genoemd van lange termijn visies die in transitie-initiatieven zijn gelanceerd en die kansen zichtbaar maken voor het handelen op de korte termijn. Wanneer alle politieke en ambtelijke aandacht uitgaat naar de korte termijn (één Kabinetsperiode), zullen die kansen onbenut blijven.

3.4 Al doende leren

Binnen transitiebeleid nemen experimenteren en leren een belangrijke plaats in. Zo wordt in vrijwel alle transitieprogramma's aan bedrijven en kennisinstellingen veel ruimte geboden om hun vernieuwende ideeën in de praktijk te toetsen en door te ontwikkelen. Genoemd werd al de Maatschappelijke Innovatieagenda Energie en het daarmee verbonden innovatiebudget van 440 miljoen Euro. Substantiële bedragen zijn ook beschikbaar gesteld voor experimenten in de BSIK-programma's Transumo, Transforum en PSIBouw en voor het Initiatief Duurzame Handel (IDH). Al deze programma's bevorderen innovatieve samenwerkingsprojecten en bieden de initiatiefnemers daarbij veel ruimte voor eigen invulling. Op dat punt is overigens nog wel verbetering mogelijk. Een aantal overheidsregelingen - zoals de Unieke Kansen Regeling en het Unieke Kansen Programma - bevatten nog bepalingen die door de aanvragers als belemmerend voor hun innovativiteit worden ervaren.

Hoe belangrijk systematische aandacht voor leren is, was al bekend sinds het Nationaal Initiatief Duurzame Ontwikkeling (NIDO). Bij NIDO werd gebruik gemaakt van Learning Histories, een door het Amerikaanse MIT ontwikkelde methode voor de overdracht van ervaringen die mensen in de praktijk opdoen. Hierbij worden leerervaringen in dialoog met direct betrokkenen geformuleerd, wat op zichzelf al resulteert in een beter zicht op verbeterkansen. Bovendien worden deze leerervaringen d.m.v. beschrijvende verhalen overdraagbaar gemaakt naar anderen, die daaruit lering kunnen trekken voor hun eigen praktijk.

In Nederland is deze methodiek de afgelopen jaren in diverse transitie-initiatieven met succes toegepast door onderzoekers van ondermeer de Universiteit van Amsterdam,



SIOO, TNO en de Wageningen UR. Het Competentiecentrum Transitie heeft deze onderzoekers in een Community of Practice bij elkaar gebracht om - in dialoog met gebruikers - de kwaliteit en bruikbaarheid van deze aanpak te versterken.

Naast experimenteren en leren is ook monitoring essentieel voor transitiebeleid. Met traditionele monitoring van gerealiseerde effecten kan echter niet worden volstaan. Daarmee zou de transitie namelijk pas achteraf, na een of twee generaties, zichtbaar worden en blijven de onderliggende maatschappelijke processen onbelicht. Inzicht in het proces van maatschappelijke verandering is nodig - terwijl zich dit voltrekt - om het verloop van de transitie te kunnen volgen en bijsturen en het succes van alle inspanningen te kunnen evalueren. In de afgelopen jaren is daarom een specifieke monitoringmethodiek ontwikkeld die is gebaseerd op recente inzichten in transitieprocessen en innovatiesystemen. Deze monitoring stelt het management en anderen tijdens de looptijd van het programma in staat te reflecteren op de voortgang en effectiviteit van het programma. Ook biedt deze vorm van monitoring zicht op maatschappelijke dynamiek die mogelijk van invloed is op de effectiviteit van een transitieprogramma.

3.5 Een omslag in denken en doen

Traditioneel is het innovatiedenken binnen de overheid nog sterk geconcentreerd op technologische innovatie volgens het lineaire innovatiemodel. Dit model beschrijft innovatie als een opeenvolging van fundamenteel onderzoek, toegepast onderzoek, proefprojecten, marktintroductie, diffusie en opschaling. De innovatiepraktijk laat zich met dit model niet goed begrijpen. Zo is er veel innovatie die niet uit fundamenteel onderzoek voortkomt, maar juist uit ervaringen van ondernemers of uit toegepast onderzoek. Bij de voorbereiding van de Maatschappelijke Innovatieagenda Energie is bewust een andere benadering gekozen, de innovatiesysteembenadering⁷. De centrale gedachte bij deze benadering is dat het succes van innovaties wordt bepaald door de kwaliteit van het innovatiesysteem. Naast de technologische en economische karakteristieken van de technologie zijn hierin ook kennisverspreiding, ondernemersactiviteiten en marktontwikkeling van groot belang, evenals lobby om de weerstand tegen verandering te doorbreken.

Het succes van innovaties is dus niet alleen een kwestie van goede kennis en technologie. Zeker ingrijpende innovaties worden geconfronteerd met belemmeringen, zoals een gebrek aan acceptatie door de consument, of weerstand bij dominante marktpartijen, of wetten en regels die onvoldoende ruimte bieden voor vernieuwing.

⁷ M.P. Hekkert, R.A.A. Suurs, S.O. Negro, S. Kuhlmann, R.E.H.M. Smits (2007) Functions of innovation systems: a new approach for analysing technological change. Science Direct 74 (2007), pp. 413 - 432.

De Maatschappelijke Innovatieagenda Energie richt zich nadrukkelijk op het weg nemen van dit soort belemmeringen en is vooral gericht op het toepassen van nieuwe concepten. Niet de ontwikkeling ervan, maar toepassing daarvan op substantiële schaal is de ambitie.

Door toepassing van de innovatiesysteembenadering op 35 transitiepaden binnen de energietransitie zijn de belemmeringen in kaart gebracht die een groot-schalige toepassing in de weg staan⁸. De resultaten zijn vertaald in innovatieprogramma's die richting geven aan het innovatieproces, meer ruimte creëren voor praktijkexperimenten, de samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven bevorderen en flankerend beleid formuleren. Daarmee vormt de energietransitie, in het bijzonder de Maatschappelijke Innovatieagenda Energie, een leerzaam voorbeeld van de introductie van systeemdenken en open innovatie in beleid.

TRANSITIE IN DE BOUW



⁸ Innovatiesysteemanalyse Transitiepaden Energietransitie, uitgevoerd door Universiteit Utrecht, TNO en SenterNovem. Utrecht, juli 2008

F^ua^l-
f^uct^ore 

4 Faalfactoren

De bijzondere kenmerken van het transitiebeleid leveren soms spanning op met andere, meer reguliere beleidsstijlen. Het voorliggende hoofdstuk bespreekt enkele faalfactoren aan de hand van de vijf genoemde kenmerken van transitiebeleid. De ervaring in de praktijk leert dat deze factoren er toe kunnen leiden dat een perspectiefrijk beleidsprogramma tot een marginaal resultaat leidt.

	TRANSITIEKENMERKEN	FAALFACTOREN
4.1	<i>Interdepartementaal werken</i>	Departementale verkokering
4.2	<i>Van buiten naar binnen werken</i>	Weerstand tegen maatschappelijke initiatieven
4.3	<i>Lange en korte termijn koppelen</i>	Snel moeten scoren
4.4	<i>Al doende leren</i>	Risicomijgend gedrag
4.5	<i>Omslag in denken en doen</i>	Niet meebewegen

Tabel 5: Faalfactoren van transities

4.1 Departementale verkokering

Transitiebeleid richt zich op hardnekkige vraagstukken, zoals klimaatverandering, die hun oorsprong vinden in patronen die diep geworteld zijn in onze samenleving. Enkelvoudige maatregelen schieten hier tekort, een systeembenadering is noodzakelijk: een samenhangende en simultane aanpak van verschillende actoren en factoren. Zo'n systeembenadering vraagt van de betrokken departementen een vergaande samenwerking. Transitiebeleid moet zich daardoor dwars door de bestaande structuren ontwikkelen en staat haaks op de gevestigde orde. Bij lopend beleid zijn die structuren ontstaan voor een efficiënte taakverdeling, maar bij transitiebeleid zijn ze ontoereikend en soms zelfs belemmerend.

Departementale verkokering is de eerste faalfactor. Deze verkokering leidt ertoe dat de gewenste samenhang in transitiebeleid niet tot stand komt of verloren gaat. Pogingen om op systeemniveau tot een effectieve aanpak te komen, lopen dan vast in de vraag wie de inhoud van beleid bepaalt en wie er voor zal betalen. Een vraag die op alle lagen in de organisatie speelt: tussen individuele ambtenaren, tussen directies, tussen departementen. Het probleem van verkokering bestaat overigens niet alleen bij de overheid, maar komt voor bij alle grote organisaties en belemmert steeds activiteiten die een (multidisciplinaire) inzet vragen van meerdere onderdelen van organisaties.

We noemden al het voorbeeld van moeizame, interdepartementale samenwerking in de Transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen (2001 – 2007). Hierin kwam de samenwerking tussen LNV, VROM, DGIS en EZ onvoldoende op gang⁹. Cruciaal bleek hier het ontbreken van een overleg op hoog ambtelijk niveau, dat een stevige basis legt voor interdepartementale samenwerking. Het *commitment* aan het eigen beleid c.q. de eigen directie blijkt uiteindelijk sterker dan het *commitment* aan het gemeenschappelijke resultaat.

4.2 Weerstand tegen maatschappelijke initiatieven

Een transitie is een maatschappelijk veranderingsproces waaraan vele geledingen in de samenleving op een eigen manier bijdragen. Overheidsbeleid alléén is niet afdoende. Gelukkig zien we dat steeds meer bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en ook groepen burgers komen met eigen initiatieven, bijvoorbeeld voor energiebesparing of voor kleinschalige zorg aan ouderen.



De tweede belangrijke faalfactor in transitiebeleid vormt weerstand vanuit de overheid tegen deze ideeën en initiatieven vanuit de samenleving, waardoor deze niet of moeizaam doorwerken in beleidsontwikkeling. Het gaat overigens zelden om actieve weerstand. Misschien is het beter om te spreken over de (impliciete) vrees dat maatschappelijke spelers teveel hun agenda opleggen aan de overheid. Of over onvermogen om de ideeën en wensen van bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties op waarde te schatten. Bovendien is het al een forse opgave om bij beleidsontwikkeling rekening te houden met alle standpunten en wensen binnen de ambtelijke organisatie en de Tweede Kamer. De grote aandacht voor het ambtelijke en politieke proces zou er onbedoeld toe kunnen leiden dat er minder aandacht is voor ideeën en initiatieven vanuit de samenleving. Met als resultaat dat ideeën en initiatieven die kunnen bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelen onvoldoende worden benut.

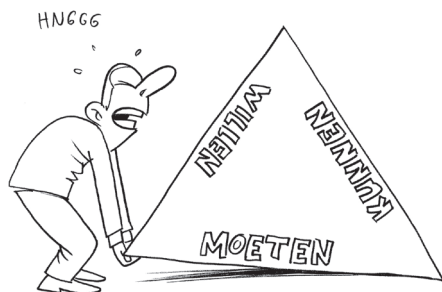
Voorbeelden hiervan levert onder meer het Koploperloket, dat in de periode 2004 – 2006 op initiatief van VROM is opgestart om innovatieve ondernemers te ondersteunen bij de realisatie van beleidsrelevante innovaties. Bij een evaluatie van de

⁹ Mario Willems, Govert Gijsbers, Adriaan Slob (2006) Evaluatie transitie naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen. TNO, Delft

voortgang van het Koploperloket¹⁰ bleek de ondersteuning van koplopers nogal eens wrijving binnen de ambtelijke organisatie op te roepen. Diverse factoren speelden hierbij een rol, waaronder enige weerstand vanuit de betrokken vakdirecties, die de waarde van ideeën van koplopers voor realisatie van de beleidsdoelen niet altijd inzagen.

4.3 Snel moeten scoren

Voor beleid is het bereiken van zichtbaar resultaat essentieel. Maar wanneer alléén het korte termijn resultaat telt, dan gaat dit ten koste van de aanpak van hardnekkige problemen. Die problemen zijn namelijk niet op te lossen met een *quick fix*, maar vragen juist een samenhangende en vaak ook meerjarige aanpak.



De derde faalfactor in transitiebeleid vormt daarom een politiek-bestuurlijke cultuur waar politieke leiders snel en zichtbaar moeten 'scoren'. Dit kan er namelijk toe leiden dat de politieke en ambtelijke aandacht uitgaat naar eenvoudig communiceerbare voorbeelden, terwijl er veel minder aandacht is voor de vraag wat er nodig is om op de lange termijn een substantiële verandering te bereiken.

De elektrische auto is een mooi voorbeeld van een vernieuwing waarmee diverse politieke leiders in de publiciteit zijn gekomen. In een kleine explosie van artikelen in dag- en weekbladen zijn de voordelen van elektrische voertuigen uitgebreid beschreven. Diverse bewindslieden hebben zich uitgesproken voor een snelle introductie van elektrische voertuigen in Nederland. Die positieve publiciteit is belangrijk om een breed publiek te laten zien dat het (comfortabel) anders kan. Snel scoren. Niettemin is dat maar één element. Minstens zo belangrijk, maar veel minder zichtbaar, is het creëren van de benodigde infrastructuur en het verleiden van automobilisten tot een gedragsverandering. Dit vereist een samenhangende en langdurige beleidsinspanning waarvan de resultaten pas op lange termijn zichtbaar worden.

4.4 Risicomijdend gedrag

Iets nieuws ontwikkelen is altijd riskant. Innovatieve ideeën gaan buiten de gebaande paden en brengen dus onzekerheid met zich mee. Onzekerheid over haalbaarheid, over kosten en over (neven)effecten voor mens en milieu. Bureaucratische procedures zijn bedoeld om het risico op ongewenste effecten zo klein mogelijk te maken. Dat is begrijpelijk en zinvol vanuit waarden als veiligheid, rechtsgelijkheid en zorgvuldigheid.

Bureaucratische procedures worden echter een faalfactor in transitiebeleid wanneer ze innovaties belemmeren. Dat is bijvoorbeeld het geval als vergunningprocedures zich jarenlang voortslepen. Of wanneer veel strengere eisen worden gesteld dan nodig is. Of wanneer het kostenniveau van embryonale innovaties wordt afgemeten aan het kostenniveau van breed ingevoerde concepten. Dergelijke belemmeringen kunnen het vertrouwen van ondernemers in het marktperspectief van hun innovaties ondergraven. Goede kansen gaan zo verloren.

Als voorbeeld: een bedrijf deed jaren geleden een aanvraag voor een vergunning voor de aanleg van nieuwe productiefaciliteiten. Hier zou met gebruik van fermentatie bio-ethanol worden geproduceerd, ten behoeve van gebruik als energiedrager in auto's en andere mobiele toepassingen. De provinciale dienst waar deze vergunningaanvraag in behandeling werd genomen was onvoldoende inhoudelijk op de hoogte om deze aanvraag te behandelen. De aanvraag werd daar geïnterpreteerd als een toepassing van genetische modificatie, waarvoor uitgebreide veiligheidsmaatregelen gelden. Mede hierdoor werd de vergunningverlening geruime tijd vertraagd. Deze vertraging en de wisselende marktomstandigheden hebben het bedrijf doen besluiten van de aanleg af te zien.

4.5 Niet meebewegen

Transitiebeleid wil een omslag bewerkstelligen in denken en doen. Door innovatieve praktijken op gang te brengen en te versterken, zodat uiteindelijk een maatschappelijke omslag plaatsvindt. Voor alle betrokken partijen is dit een enorme uitdaging.

Van de overheid vraagt deze uitdaging om vernieuwing van het beleidsinstrumentarium. Naast de inzet van traditionele instrumenten zoals voorlichting en R&D-stimulering, heeft de Nederlandse overheid daarom nieuwe instrumenten ontwikkeld, zoals transitieplatforms en stimuleringsregelingen voor praktijkexperimenten. Met deze nieuwe instrumenten worden innovatieve praktijken op energiegebied nu effectief gestimuleerd. Het is waardevol om de ervaringen met dit nieuwe instrumentarium ook te vertalen naar andere gebieden, zoals biodiversiteit, materiaalketens en de zorg.

¹⁰ Rob Weterings (2006) Quick scan Koploperloket. Een evaluatie van werkwijze, output en effecten. CCT, Utrecht.

Kleinschalige praktijkinitiatieven bevorderen is een effectieve manier om als samenleving te leren over de kansen en mogelijke neveneffecten van innovatieve opties. Het is dan ook prachtig dat op dit moment in ons land op lokale en regionale schaal honderden vernieuwingsinitiatieven zijn opgestart. Kleinschalige ontwikkelingen zijn op zichzelf echter niet afdoende om een maatschappelijke omslag te realiseren. Daarvoor is het óók nodig dat de dominante instituties, structuren en spelregels meebewegen en deze initiatieven versterken. Vooral in het aanpassen van de maatschappelijke spelregels heeft de Nederlandse overheid een cruciale rol, maar is nog niet veel beweging te zien.

Goede voorbeelden van overheidsregelgeving die een maatschappelijke omslag bewerkstelligt zijn te vinden in onder meer Groot-Brittannië, Duitsland en Zweden. Zo heeft Zweden al een lange historie wat betreft milieuregulering en staat het mede daardoor nu in de top van internationale ranglijsten voor *environmental performance* en duurzame technologie-bedrijven. Duitsland heeft met de invoering van het zogeheten *Einspeisegesetz* een effectieve impuls gegeven aan de opkomst van energie uit zon, wind en biomassa, door alle Duitse energiebedrijven te verplichten een gunstige vergoeding te bieden voor aan het net terug geleverde energie. In Groot-Brittannië is onlangs een wet aangenomen die verplicht tot een CO₂-reductie die met de jaren oploopt tot 80% in 2050. In de Amerikaanse Senaat ligt op dit moment een wetsvoorstel met een vergelijkbare doelstelling.

Het zou prachtig zijn als deze buitenlandse voorbeelden de Nederlandse overheid inspireren om de komende jaren dóór te gaan met het stimuleren van kleinschalige initiatieven en bovendien internationaal een voortrekkersrol te nemen in een verduurzaming van de maatschappelijke spelregels.

Op zoek
naar
balans

5 Op zoek naar balans

Transitiebeleid probeert vaak uiteenlopende belangen, zienswijzen en aspecten te combineren tot een samenhangende aanpak en structurele samenwerking met maatschappelijke stakeholders. Uiteraard is het betrekken van stakeholders bij beleidsontwikkeling niet nieuw. Lastige, maatschappelijke vraagstukken worden in ons land van oudsher opgepakt in wat het 'poldermodel' is gaan heten. Maar het traditionele overlegmodel schiet tekort bij vraagstukken als het klimaat, biodiversiteit, grondstoffen, congestieproblemen op de weg en de economische crisis. De invloedssfeer van afzonderlijke partijen wordt hier ver overstegen. Het bereiken van consensus is niet meer voldoende. De uitdaging is juist om deze interactie innovatieve uitkomsten te bereiken, die economische, ecologische en sociale waarden combineren, die slimme koppelingen te leggen tussen aanbod en vraag in innovatie en die binnen de bestaande orde ruimte creëren voor nieuwe spelers.

5.1 Tussen economische, ecologische en sociale belangen

In algemene zin is er binnen het transitiebeleid naast aandacht voor ecologie en economie ook aandacht voor sociale aspecten zoals acceptatie door consumenten, gedragsverandering, welzijn en welbevinden. In afzonderlijke transitieprogramma's is wel een vernauwde focus herkenbaar. Zo ligt in de energietransitie het accent meer op ecologie en economie. Sociale belangen krijgen wél een prominente rol in bijvoorbeeld het *Transitieprogramma in de Langdurige zorg* en in de innovatie-programma's *Nieuwe Dorpen* en *Knooperven* van het Innovatienetwerk.

Een goed voorbeeld van een initiatief met veel aandacht voor sociale belangen is het *Initiatief Duurzame Handel* (IDH). Dit initiatief heeft als missie het versnellen en opschalen van duurzaamheid in de mainstream markt en let daarbij niet alleen op de ecologische aspecten van internationale handel, maar ook specifiek op het mondiale verdelingsvraagstuk. IDH richt zich op internationale handelsketens van producten als soja, hout, cacao, katoen en vis. Per sector brengt IDH koplopers uit bedrijfsleven, vakbonden, milieuorganisaties, ontwikkelingsorganisaties en overheid samen in daadkrachtige coalities. Deze coalities voeren ambitieuze verbeterprogramma's uit om gezamenlijk de markt te kantelen en duurzame productie en handel tot standaard te maken. Deze programma's richten zich op de gehele handelsketen:

- *Aan de bron* – vaak in ontwikkelingslanden – werken partijen samen aan het oplossen van sociale, ecologische en economische knelpunten. Bijvoorbeeld door hulp te bieden bij (zelf) organisatie en training van boeren, terugdringing van pesticidengebruik, verhoging van oogsten, en verbetering van arbeidsomstandigheden;
- *In de eindmarkten* – vaak in het Westen – werken partijen samen aan het vergroten van het marktaandeel van duurzame producten. Bijvoorbeeld door de invoering van sectorbrede duurzaamheidsstandaarden als *license to operate* en de promotie en marketing van duurzame consumentenlabels.

De eerste resultaten van IDH werden gepresenteerd tijdens het congres 'Accelerating Sustainable Trade' op 2 november 2009. Voor de ruim 600 deelnemers roemde Minister Koenders IDH om de veelbelovende resultaten, de ambitieuze plannen en de brede ondersteuning die IDH bij NGO's, overheden en het bedrijfsleven al na één jaar geniet. Speciaal noemde minister Koenders in dat verband de brief die hij eerder dit jaar van 54 CEO's van multinationals ontving ter ondersteuning van IDH. Hij verlengde het mandaat van IDH en zegde 20 miljoen extra toe. Dagvoorzitter Herman Wijffels sprak van een omslag in het denken bij het bedrijfsleven wat werd bevestigd door sprekers van diverse bedrijven.

5.2 Tussen aanbodgerichte en vraaggerichte benadering

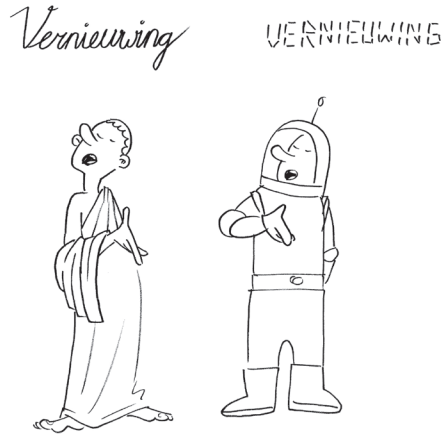
In paragraaf 3.5 is onderscheid gemaakt tussen het lineaire innovatiemodel en de innovatiesysteembenadering. Deze laatste benadering is herkenbaar binnen de energietransitie. Niet de ontwikkeling of 'push' van nieuwe technologieën staat hierbij centraal, maar adoptie en toepassing op substantiële schaal. Ook in meer algemene zin past het beeld van *technology push* niet bij het huidige transitiebeleid, maar is dit beeld nog wel herkenbaar bij onderdelen van het innovatiebeleid.

Als het gaat om de vraagkant zijn eindgebruikers/consumenten overigens nog nauwelijks betrokken. In die zin is er nog geen transitieprogramma dat lering heeft getrokken uit de ervaringen van het NIDO. De NIDO-benadering kenmerkte zich door te starten met een verkenning van maatschappelijke trends en behoeften, om deze sturend te laten zijn voor de verdere programmering. Het merendeel van het transitiebeleid kiest een meer oplossingsgerichte insteek en start bij kansrijke innovaties.



5.3 Tussen regimespelers en nichespelers

Binnen transitiebeleid is er een groot besef van de noodzaak om nieuwkomers met innovatieve ideeën alle ruimte te bieden. Om die reden staan regelingen, platforms en netwerken in beginsel open voor iedereen met goede ideeën. In de praktijk kost het kleine bedrijven echter vaak meer moeite om tijd vrij te maken en kansrijke voorstellen in te dienen. Ook belemmeren grote bedrijven soms de markttoegang van potentiële concurrenten. Toch is het niet zo dat nieuwe spelers altijd de meest briljante ideeën hebben die het meest bijdragen aan het algemeen belang. Ook regimespelers hebben innovatieve ideeën. En nichespelers stellen hun eigen belang ook wel eens boven het collectieve belang. Uiteindelijk is ook het transitiebeleid mensenwerk en blijft het noodzakelijk om te blijven reflecteren op het vernieuwende karakter van de projectportfolio en de daadkracht van de platforms, consortia en netwerken. Een meer responsieve overheid, die innovatoren serieus neemt en hen helpt ervaren moeilijkheden te overwinnen, is en blijft van cruciaal belang.



Kantel-
puut

6 Kantelpunt

Met het verschijnen van het NMP4 in 2001 is het transitiebeleid opgekomen als een nieuw antwoord op hardnekkige maatschappelijke problemen. In het begin was dat nog schoorvoetend. Vanaf 2005 is op een groot aantal terreinen ervaring met deze nieuwe benadering opgedaan in praktijk, onderzoek en beleid. Het is niet reëel om al in 2009 ferme conclusies te willen trekken over de effectiviteit van dit beleid, zeker niet omdat we de effecten van dit lange termijn beleid pas in de komende decennia zullen gaan zien.

Toch toont dit boekje dat met dit transitiebeleid nu al belangrijke resultaten zijn bereikt:

- een resultaatgerichte, interdepartementale samenwerking;
- inspirerende lange termijn visies voor diverse maatschappelijke systemen;
- innovatieprogramma's die pioniers de ruimte bieden om aan deze visies concreet uitwerking te geven;
- een dynamisch netwerk van sleutelpersonen uit bedrijfsleven, kennisinstellingen, NGO's en overheden dat mede vorm geeft aan innovatiebeleid;
- honderden lokale en regionale vernieuwingsinitiatieven;
- talloze leerervaringen, tools en inzichten die breed toepasbaar zijn;
- enthousiasme van vele grote en kleine bedrijven;
- internationale belangstelling én navolging.

Mijn stellige indruk is dat het transitiebeleid zich op dit moment op een kantelpunt bevindt. De transitie naar een duurzame samenleving wordt meer en meer aangejaagd door de ondernemingszin en de vernieuwingsdrang die in onze maatschappij aanwezig is. Kwam de trekkracht tot dusver van de overheid, in toenemende mate zijn het bedrijven die samen met kennisinstellingen en NGO's het stokje overnemen. En ook media, burgers, reclamemakers en consumenten beginnen duurzaamheid te ontdekken.

Toch wordt de urgentie van maatschappelijke vernieuwing nog lang niet overal gezien en lijkt de lobby tegen een trendbreuk in onze omgang met energie, natuurlijke hulpbronnen en ruimte te groeien. Koplopers zien zich dan ook onverminderd geconfronteerd met innovatiebelemmeringen vanuit bestaande gewoonten, structuren en regelgeving. Zij doen een beroep op de overheid, maar vinden daar lang niet altijd de respons die ze nodig hebben. Traditioneel is de overheid sterk geneigd zelf veel werk te verzetten om maatschappelijke beweging te creëren. Juist nu is het een unieke kans dat er zoveel al in beweging is. In veel gevallen kan de overheid daar versnelling teweeg brengen met een combinatie van relatief beperkte financiële middelen en een flinke portie liefdevolle aandacht. Bijvoorbeeld door een initiatief meer bekendheid of legitimiteit te geven, of door barrières in beleid of regelgeving weg te nemen.

Dé uitdaging voor het transitiebeleid van de komende jaren is de aanwezige vernieuwingsdrang ruimte te bieden en tegelijkertijd richting te geven. Door visie-ontwikkeling te stimuleren, belemmerende regelgeving aan te passen, verkokering te overstijgen, innovatiemiddelen vrij te maken en toegankelijk te zijn voor vernieuwers kan de overheid de komende jaren een beslissende impuls geven aan de aanpak van hardnekkige maatschappelijke vraagstukken.

Colofon

Dr. Rob Weterings, oktober 2010

Vormgeving: Lea Sormani

Illustraties: Beeldleveranciers

Druk: Drukkerij Tripiti, Rotterdam

Een uitgave van het Competentiecentrum Transitie (CCT)

Postbus 8242, 3503 RE Utrecht

rob.weterings@tno.nl

www.transitiepraktijk.nl/colofon

Het Competentiecentrum Transitie is januari 2005 van start gegaan als partnerschap van het Ministerie van VROM, TNO, SenterNovem (nu: Agentschap NL) en het Kennisnetwerk Systeem-Innovaties (KSI). De missie is professionals in staat te stellen vitale competenties te ontwikkelen en door te geven, om zo de snelheid en impact van transitie-initiatieven te vergroten. In de afgelopen jaren heeft CCT een unieke positie verworven als interface tussen transitiebeleid, -praktijk en -onderzoek. Een domeinoverstijgend transitienetwerk is opgebouwd van ruim 700 professionals actief in transitie-initiatieven op het gebied van energie, landbouw, mobiliteit, biodiversiteit, landbouw & groene ruimte, materialen, water, bouw en de zorg.